EL TRIUNFO DE LA INJUSTICIA

Cómo los ricos eluden impuestos y cómo hacerles pagar

EMMANUEL SAEZ Y GABRIEL ZUCMAN

taurus

EL TRIUNFO DE LA INJUSTICIA

Cómo los ricos eluden impuestos y cómo hacerles pagar

EMMANUEL SAEZ Y GABRIEL ZUCMAN

taurus

Emmanuel Saez y Gabriel Zucman

El triunfo de la injusticia

Cómo los ricos eluden impuestos y cómo hacerles pagar

Traducción de Pablo Hermida Lazcano

taurus

INTRODUCCIÓN

REINVENTANDO LA DEMOCRACIA FISCAL

La noche del 26 de septiembre de 2016 había empezado con buen pie para Hillary Clinton. La antigua secretaria de Estado llevaba ventaja en su primer debate electoral contra Donald Trump, la estrella de la telerrealidad que se había impuesto en las primarias republicanas. Nervioso y agresivo, el candidato del Partido Republicano no cesaba de interrumpir a su oponente. La candidata demócrata, bien preparada y relajada, seguía anotándose tantos, cuando de repente el debate se centró en los impuestos.

Rompiendo con una tradición que se remontaba hasta principios de la década de 1970, Trump se había negado a publicar sus declaraciones de impuestos, aduciendo que se lo impedía una auditoría en curso del Servicio de Impuestos Internos. Clinton hostigaba al promotor inmobiliario milmillonario para que hablase de lo poco que había pagado a lo largo de los años: «La única vez que hemos visto alguna declaración de impuestos fue cuando trataba de conseguir una licencia para un casino, y lo que mostraban era que no había pagado los impuestos federales sobre la renta». Trump lo admitió con orgullo: «Eso demuestra mi inteligencia». Clinton no replicó. De poco habría servido una exposición desapasionada de las meditadas, cuidadosamente ponderadas y bien diseñadas soluciones tecnocráticas que tenía previstas para el código tributario de la nación.

En términos políticos, «Eso demuestra mi inteligencia» fue una salida muy astuta. El hecho de que uno de los hombres más ricos del país pudiera permitirse no pagar impuestos, como él mismo reconocía, era tan absurdo que reforzaba el relato central de la campaña de Trump. La clase dirigente de Washington había fallado al país. El código impositivo, al igual que todo lo demás, estaba amañado. En la respuesta de Trump resonaba el eco del antiguo presidente Ronald Reagan, con su célebre comparación del código fiscal con un «atraco diario». Tanto a juicio de Trump como de Reagan, la búsqueda incesante del interés propio promueve la prosperidad general. El

capitalismo aprovecha la codicia humana en aras del bien común. Los impuestos son un impedimento y lo que hay que hacer es eludirlos.

Al mismo tiempo, «Eso demuestra mi inteligencia» exponía la paradoja de una ideología así. El incesante interés propio destruye las normas de la confianza y la cooperación que moran en el corazón de toda sociedad próspera. El propio Trump no sería nada sin las infraestructuras que conectan sus rascacielos con el resto del mundo, el sistema de alcantarillado que conduce sus residuos, los profesores que enseñaron a leer a sus abogados, los médicos y la investigación pública que cuidan de su salud, por no hablar de las leyes y los tribunales que protegen sus propiedades. Lo que hace prosperar a las comunidades no es una batalla campal sin restricciones, sino la cooperación y la acción colectiva. Sin impuestos no hay cooperación, ni prosperidad ni destino común; no hay ni tan siquiera una nación que necesite un presidente.

El alarde de Trump revelaba uno de los fracasos de la sociedad estadounidense. Había llegado a ser tan natural que los ricos no contribuyeran a las arcas públicas que un candidato a la presidencia lo reconocía abiertamente mientras su oponente no ofrecía en respuesta ninguna solución clara. El sistema tributario del país, la institución más importante de cualquier sociedad democrática, había fracasado.

Hemos escrito este libro con dos objetivos en mente; el primero, entender cómo se ha sumido exactamente en este caos Estados Unidos; el segundo, contribuir a arreglar el desastre.

EL TRIUNFO DE LA INJUSTICIA

El reconocimiento por parte del candidato Trump era solo una prueba anecdótica de una nueva injusticia en Estados Unidos. Incluso mientras sus ingresos crecían, mientras cosechaban los frutos de la globalización y su riqueza se disparaba hasta cotas nunca vistas, los estadounidenses más afortunados han visto caer sus tasas impositivas. Mientras tanto, las clases trabajadoras veían cómo se estancaban sus salarios, se deterioraban sus condiciones laborales, se disparaban sus deudas y subían sus impuestos. Desde la década de 1980, el sistema impositivo ha enriquecido a los ganadores de la economía de mercado y ha empobrecido a quienes obtenían pocas recompensas del crecimiento económico.

Toda democracia ha de debatir el tamaño apropiado de la Administración pública y el grado ideal de progresividad tributaria. Basándose en la historia

y en la experiencia internacional, en las estadísticas y en el razonamiento abstracto, es natural que tanto los individuos como los países cambien a veces de opinión. Ahora bien, ¿acaso las variaciones en la política fiscal de las últimas décadas han sido el fruto de una deliberación informada? ¿Acaso el desplome de los impuestos para los ultrarricos ha reflejado lo que deseaban los estadounidenses como sociedad?

Lo dudamos. Algunas de estas transformaciones han sido el resultado de decisiones conscientes, pero son muchas más las que se han asumido de forma pasiva, como la aparición de una industria de evasión fiscal que oculta los ingresos y la riqueza; el surgimiento, con la globalización, de nuevas lagunas jurídicas explotadas por las empresas multinacionales, o la espiral de la competencia fiscal internacional, que ha llevado a los países a reducir una tras otra sus tasas impositivas. La mayoría de los cambios en la tributación no responden a un súbito apetito popular por eximir a los ricos, sino a fuerzas que han prevalecido sin la contribución de los votantes. Tengan o no efectos económicos positivos los recortes tributarios, las convulsiones de las últimas décadas no son, en líneas generales, el producto de decisiones racionales deliberadas y tomadas por una ciudadanía informada. El triunfo de la injusticia fiscal es, ante todo, una negación de la democracia.

La primera contribución de este libro consiste en contar la historia de esta gran transformación, y la nuestra no será la de la izquierda contra la derecha. No trata del triunfo de los conservadores que promueven una Administración pequeña sobre los liberales que hablan del reparto de la riqueza. Es la historia de cómo se ha socavado el sistema tributario establecido por el New Deal. En cada etapa de su desaparición hallamos el mismo patrón. Empieza con un estallido de evasiones fiscales. Continúa con el enconamiento de dicha elusión de impuestos, permitido por los responsables políticos, a quienes paralizan enemigos supuestamente invencibles, como los refugios tributarios, la globalización, los paraísos fiscales y la opacidad financiera. Y termina con la reducción de las tasas impositivas de los ricos por parte de los gobiernos, so pretexto de que gravar a quienes más tienen se ha vuelto imposible.

Para entender esta injusticia, así como qué decisiones (o la ausencia de estas) han contribuido a su triunfo, hemos emprendido una investigación económica en profundidad. Aprovechando un siglo de estadísticas, hemos calculado cuánto ha pagado en impuestos en Estados Unidos desde 1913

cada grupo social, desde los más pobres hasta los milmillonarios. Nuestras series de datos incluyen todos los impuestos pagados a los gobiernos federales, estatales y locales; el impuesto federal sobre la renta, por supuesto, pero también los impuestos estatales sobre la renta, un sinnúmero de impuestos sobre las ventas e impuestos especiales, el impuesto de sociedades, los impuestos sobre bienes inmuebles comerciales y residenciales y los impuestos sobre los salarios. La distinción entre «impuestos pagados por los hogares» e «impuestos pagados por las empresas» carece de sentido, ya que todos los pagan las personas, así que en nuestro trabajo hemos asignado todos los impuestos a los individuos existentes a lo largo de más de un siglo.

Nuestro enfoque es sistemático. El presidente Trump puede jactarse de no pagar muchos impuestos, pero ¿qué ocurre con el resto de los ricos? ¿Es Trump una anomalía o un ejemplo de un fenómeno más amplio? Los casos individuales pueden servir para concienciar, pero, por muy llamativos que resulten, no nos permiten comprender lo que sucede en la sociedad en general. Con el fin de estudiar los cambios en la tributación y sus implicaciones, hemos combinado metódicamente las pruebas disponibles en un marco coherente: tabulaciones de las declaraciones de impuestos sobre la renta; resultados de las auditorías fiscales; datos de encuestas de hogares; informes sobre los beneficios contabilizados por las multinacionales estadounidenses en sus filiales en el extranjero; balances macroeconómicos, y cuentas nacionales e internacionales. Las estadísticas económicas nunca son perfectas; las nuestras también cuentan con limitaciones, que indicaremos a su debido tiempo. Ahora bien, esta combinación de datos revela en conjunto qué decisiones, leyes y políticas han alimentado la injusticia fiscal.

Esta perspectiva integral, fruto de años de investigaciones sobre la economía estadounidense, nos permite estudiar los cambios a largo plazo en la progresividad del sistema impositivo de Estados Unidos en su totalidad, algo que ninguna agencia gubernamental ni institución de investigación han sido capaces de hacer hasta la fecha. Los datos revelan la escala de las transformaciones ocurridas a lo largo de las últimas décadas, incluidas, por primera vez, las consecuencias de la presidencia de Donald Trump.

Echemos un vistazo. En 1970, los estadounidenses más ricos pagaron en impuestos un total de más del 50% de sus ingresos, lo que duplicaba el porcentaje pagado por la clase trabajadora. En 2018, a raíz de la reforma

tributaria de Trump, y por primera vez en los cien últimos años, los milmillonarios pagaron menos que los obreros siderúrgicos, los profesores y los jubilados. Los ricos han visto retroceder sus impuestos a los niveles de la década de 1910, cuando el Estado tenía solamente una cuarta parte del tamaño del actual. Es como si se hubiera borrado un siglo de historia fiscal.

JUSTICIA FISCAL GLOBAL YA

Más allá de Estados Unidos en sí, nuestra historia concierne de manera más fundamental al futuro de la globalización y de la democracia. Y es que, aunque los cambios en la tributación han sido extremos a este lado del Atlántico, el triunfo de la injusticia impositiva no es específico de este país. En un grado variable, la mayoría de las naciones han visto aumentar la desigualdad y disminuir la progresividad tributaria en un contexto de evasión fiscal creciente y competencia impositiva sin cortapisas. Por todo el mundo surgen las mismas preguntas y con la misma urgencia. Si los impuestos promulgados por nuestros cargos electos siguen aumentando la renta de una minoría privilegiada, ¿quién mantendrá la fe en las instituciones democráticas? Si la globalización significa impuestos cada vez más bajos para sus principales vencedores y cada vez más altos para los excluidos, ¿quién conservará la fe en la globalización? No hay tiempo que perder. Hemos de inventar las nuevas instituciones fiscales y formas de cooperación que contribuyan al florecimiento de la democracia y de la apertura internacional en el siglo XXI .

La buena noticia es que podemos corregir la injusticia fiscal ahora mismo. No hay nada inherente a la globalización que anule nuestra capacidad de gravar a las grandes compañías y a los ricos. La decisión está en nuestras manos. Podemos dejar que las multinacionales escojan el país en el que declarar sus beneficios o podemos elegir por ellas. Podemos tolerar la opacidad financiera, con las incontables posibilidades de fraude fiscal que esta conlleva, u optar por medir, registrar y gravar la riqueza. Podemos consentir la expansión de una industria que ayuda a los ricos a eludir impuestos o decidir regularla y erradicar el suministro de argucias fiscales. Es posible hacer compatibles la globalización y la tributación progresiva. La segunda aportación de este libro consiste en mostrar la manera de hacerlo.

Tanto en la izquierda como en la derecha, muchos están convencidos de que, hoy por hoy, gravar a las corporaciones multinacionales resulta

prácticamente imposible. Si tratamos de cobrarles impuestos, se trasladarán a Irlanda, a Singapur o, quizá, en el futuro, a China. Su capital es intangible y puede moverse a Bermudas en un nanosegundo. ¿Otros países tienen tipos impositivos bajos? Nosotros hemos de tener tipos bajos. ¿Otros países están renunciando a gravar a las compañías multinacionales y a las rentas altas? Nosotros también debemos renunciar. La coordinación fiscal entre los países es una utopía y el único futuro es una carrera hacia el abismo.

Estas creencias, por mucha que sea la sinceridad con que se profesen, por muy ampliamente compartidas que parezcan, son erróneas. En lugar de participar en una batalla campal fiscal, podemos coordinar nuestras políticas, como ya hemos hecho con éxito en muchas otras áreas de las relaciones internacionales. Huelga decir que somos perfectamente conscientes de que algunos países y grupos sociales obtienen grandes beneficios de la globalización en su versión actual, pero también son posibles otras formas. En las páginas que siguen, estudiaremos la aritmética de la competencia fiscal y el papel central que esta ha desempeñado en la prosperidad de unos pocos. Pero veremos asimismo que hay un puñado de países que podrían pitar el final de este partido si actuasen juntos, así como el modo en que se pueden tomar medidas defensivas contra los paraísos fiscales, de modo que pudiese reemplazarse la actual carrera hacia el abismo por una trayectoria hacia la cima.

La idea de que las constricciones externas o técnicas, como la «competencia internacional», la «evasión fiscal» o las «lagunas jurídicas», hacen de la justicia fiscal una fantasía ociosa no resiste el análisis. En lo concerniente al futuro de la tributación todo es posible; desde la desaparición del impuesto sobre la renta —un resultado plausible si se mantiene la tendencia de las cuatro últimas décadas— hasta unos niveles de progresividad nunca vistos hasta ahora; existe ante nosotros una infinidad de futuros posibles.

DEMOCRACIA

¿Deberían los milmillonarios pagar en impuestos el 23% de su renta, como hacen en la actualidad en Estados Unidos, o algo más cerca del 50%, como hacían allá por 1970? ¿Deberían gravarse los beneficios corporativos a un 52%, como en 1960, o a un 21%, como se hace desde la reforma fiscal de 2018? Por fortuna, ni los datos ni la ciencia van a zanjar jamás estas cuestiones. No son preguntas para los economistas, sino para toda la gente,

que debería decidir sobre ellas mediante la deliberación democrática y el voto. El modo en que pueden ayudar los economistas es recopilando información vital para un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, mostrando la multiplicidad de caminos posibles y describiendo dichos caminos y sus implicaciones, esto es, cómo nos afectarían a cada cual las diferentes formas de distribución de impuestos y cómo las decisiones que tomemos hoy condicionarán mañana el crecimiento de la renta de los distintos grupos sociales.

La tercera contribución de este libro consiste en ofrecer una nueva herramienta que haga justo eso; taxjusticenow.org es un sitio web de simulaciones que permite a los responsables políticos, a los activistas y, en general, a todas las personas —con independencia de su tendencia política, la escuela de pensamiento o su conocimiento sobre economía— calcular el efecto de los cambios en las políticas fiscales sobre la distribución de impuestos, la renta y la riqueza de cada grupo social, y sobre las dinámicas de la desigualdad. La página facilita que cualquiera pueda evaluar cómo afectarían a la sociedad las modificaciones de los parámetros del actual sistema impositivo, así como las reformas más audaces. ¿Bastaría elevar hasta el 70% la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta para lograr que los milmillonarios contribuyeran más a las arcas públicas (todos los impuestos incluidos) que los estadounidenses de clase trabajadora? ¿Y si incrementáramos el tipo del impuesto sobre sociedades hasta el 30% o creáramos un nuevo gravamen sobre la riqueza para los superricos? ¿Cuánto podrían bajarse los impuestos a la clase media o cuánto podría reducirse el déficit?

Estas preguntas siempre desempeñarán un papel relevante en el debate político, si bien en la actualidad los ciudadanos no tienen modo alguno de responderlas con precisión. Existen simuladores fiscales en el Tesoro de Estados Unidos, la Oficina del Presupuesto del Congreso y algunos laboratorios de ideas, como el Centro de Política Fiscal o el Instituto de Política Tributaria y Económica, pero estos se hallan fuera del alcance de los periodistas, los candidatos y el electorado en general.

En ese contexto, la mayoría de las discusiones sobre impuestos acaban siendo bastante difusas. En la izquierda es común afirmar que un 1% de la ciudadanía posee tanta riqueza que podrían recaudarse sumas considerables gravándolo más. Esto es cierto, pero la afirmación ha de precisarse: ¿Cuántos ingresos podemos esperar recaudar exactamente si aumentamos

los impuestos a los ricos? ¿Serían suficientes para financiar la educación universitaria y el seguro médico gratuitos para todos? Entre los centristas, muchos lamentan la existencia de una retahíla de lagunas fiscales, y argumentan que si fuéramos capaces de colmarlas, no serían necesarios más cambios. Es importante llenar las lagunas, pero ¿estamos seguros de que ello influiría decisivamente en la distribución de los pagos de impuestos? En la derecha, la ortodoxia dicta que, combinando todos los impuestos, podemos ver que las tasas marginales máximas son ya elevadas. Así, los gravámenes adicionales serían punitivos o perjudicarían el crecimiento económico, y, en su lugar, Estados Unidos debería introducir un impuesto sobre el consumo. ¿Por qué no? Ahora bien, ¿un sistema impositivo semejante no sería más regresivo todavía que el actual?

taxjusticenow.org ofrece respuestas fácticas a estas preguntas, basadas en un nuevo enfoque económico. Nuestro simulador incluye todos los impuestos a todos los niveles gubernamentales, y no solo el impuesto sobre la renta o los impuestos federales. Permite simular innovaciones fundamentales, como la introducción de un impuesto progresivo sobre la riqueza o un impuesto de base amplia para financiar la asistencia sanitaria para todos. Y mientras que las herramientas políticas existentes se centran en el efecto de los cambios tributarios sobre los ingresos públicos, la nuestra muestra sus implicaciones para un parámetro ausente con demasiada frecuencia en los debates sobre políticas fiscales, es decir, la desigualdad.

Todo el mundo ha visto los titulares sobre el aumento de los ingresos y la concentración de la riqueza en Estados Unidos; un incremento súbito en la franja más alta y un lento crecimiento para el resto. Se trata de una realidad; la proporción de la renta nacional estadounidense obtenida por el 1% con más riqueza ha aumentado desde el 10% en 1980 hasta cerca de un 20% en la actualidad. ¿Continuará esta tendencia? Eso dependerá de las políticas que decidan adoptar los futuros gobiernos y, en especial, de qué política fiscal prevalezca.

De mantenerse la tendencia actual, es probable que la concentración de los ingresos siga creciendo a medio plazo, gracias a un efecto de bola de nieve; los ricos ahorran una proporción más alta de sus ingresos que el resto de la población, lo cual les permite acumular más riqueza, lo que a su vez genera ingresos adicionales. Durante la mayor parte del siglo XX , la tributación progresiva, en especial los altos tipos impositivos sobre el

capital (en lugar del trabajo), ha mantenido bajo control esta espiral. Pero los cambios fiscales de las dos últimas décadas han desmantelado esta salvaguardia.

Para evitar que la desigualdad alcance niveles extremos, hará falta crear un nuevo sistema tributario para el siglo XXI . Más adelante en este libro, ofrecemos una lista de propuestas originales y prácticas para llevar a cabo esta transformación, desde el cobro de impuestos a la riqueza extrema hasta la recaudación a las empresas multinacionales, y desde la financiación de la asistencia sanitaria hasta la reinvención del impuesto progresivo sobre la renta. Nuestras soluciones no son perfectas, ni tampoco son las únicas respuestas posibles. Pero son precisas —las hemos evaluado cuidadosamente y hemos pensado mucho en cómo aplicarlas— y transparentes —cualquiera puede simular el efecto que tendrían sobre la distribución de los impuestos y las dinámicas de renta y de riqueza para cada grupo social—, y están respaldadas por las pruebas y las teorías aportadas por la investigación actual.

¿Son políticamente realistas estas ideas para controlar la desigualdad? Es fácil perder las esperanzas; el dinero oscuro en la política y las ideologías interesadas son enemigos poderosos. Estos problemas son reales, pero no deberíamos desesperarnos. Antes de que triunfase la injusticia, Estados Unidos era un modelo de justicia fiscal. Era la democracia que tenía quizá el régimen tributario más marcadamente progresivo del planeta. En la década de 1930, los responsables políticos estadounidenses inventaron (y luego aplicaron durante casi medio siglo) tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta del 90% a las rentas más altas. Los beneficios corporativos se gravaban al 50%, y las grandes haciendas a cerca del 80%. Con los ingresos generados, Estados Unidos construyó las escuelas que hicieron productivo y próspero a su pueblo, financiando unas universidades públicas que continúan siendo en la actualidad la envidia del mundo.

La historia de la fiscalidad, como veremos en breve, está llena de giros de ciento ochenta grados. Si nos guiamos por esto, los milmillonarios «inteligentes» que hoy no pagan muchos impuestos no nos engañarán a perpetuidad.

1
RENTA E IMPUESTOS EN ESTADOS UNIDOS

¿Cuán redistributivo es el sistema fiscal estadounidense? Para algunos observadores no existe duda alguna de que los impuestos en Estados Unidos son muy progresivos; cuanto más se gana, mayor es la fracción de los propios ingresos que se debe. Los países europeos dependen mucho del impuesto sobre el valor añadido, una tasa sobre el consumo que, dado que los ricos ahorran más, afecta de forma desproporcionada a los pobres. Pero en Estados Unidos no existe ningún impuesto sobre el valor añadido. Según este razonamiento, las personas con rentas bajas deben pagar relativamente poco. Por otra parte, en la cúspide de la pirámide, el Gobierno federal no ha de tener reparos en hacer que los ricos paguen las facturas del país mediante el impuesto progresivo sobre la renta.

Para muchas personas posicionadas en el otro lado de la polémica acerca de la progresividad fiscal, la verdad es la contraria. Los ricos salen casi impunes en virtud de un sinnúmero de lagunas en las leyes fiscales y una serie de beneficios tributarios basados en las declaraciones de interés especial.

¿Quién está en lo cierto? Antes de que podamos tener un debate sereno sobre las políticas, hemos de establecer algunos datos básicos acerca de quién paga realmente qué. Lamentablemente, las agencias gubernamentales tales como la Oficina de Presupuesto del Congreso, encargada de informar al Congreso sobre asuntos presupuestarios y económicos, no ofrecen la respuesta a esta pregunta, al menos no del todo. Publican información relativa a la distribución de los impuestos federales, pero ignoran los estatales y locales, que ascienden a un tercio del total de los tributos pagados por los estadounidenses y son mucho menos progresivos que las tasas federales. Estas estadísticas no proporcionan información específica sobre los ultrarricos, por lo que no es posible saber si Donald Trump es una excepción o un ejemplo de un fenómeno más generalizado entre los milmillonarios.

Tratemos de disipar la niebla.

LA RENTA MEDIA DE LOS ESTADOUNIDENSES : 75.000 DÓLARES

Nuestra investigación comienza con una pregunta simple: ¿cuál es la renta media actual de los estadounidenses? Para responderla, hemos de introducir un concepto que desempeñará un papel crucial en este libro, el de «renta nacional». Por definición, la renta nacional mide toda la renta acumulada por los residentes de un país determinado en un año dado, cualquiera que sea la forma legal que adopten dichos ingresos. Es el concepto más amplio posible de renta. En particular, es una cifra mayor que la renta que figura en las declaraciones de impuestos o que consta en las encuestas de los hogares. A título de ejemplo, incluye todas las ganancias obtenidas por las corporaciones, con independencia de que estas se repartan o no entre los accionistas. Al igual que los dividendos, los beneficios no distribuidos son una forma de ingresos para los accionistas; la única diferencia estriba en que se ahorran en su integridad el año en que se ganan y se reinvierten en la empresa. La renta nacional incluye asimismo los beneficios complementarios que los trabajadores reciben a través de sus empleadores, tales como las contribuciones a los seguros médicos privados.

El concepto de renta nacional está estrechamente relacionado con el más familiar de «producto interior bruto», escudriñado con avidez en los medios de comunicación. El denominado PIB mide el valor de todos los bienes y servicios producidos en un año determinado. Es un concepto que surgió por primera vez tras la Gran Depresión y se popularizó en las décadas de 1950 y 1960. Antes, prevalecía la noción de renta nacional. En la actualidad, sin embargo, las estadísticas sobre el crecimiento que los mandatarios y expertos gustan de comentar se refieren por sistema al crecimiento del PIB. En 2019, el PIB por adulto en Estados Unidos rondó los 90.000 dólares. [1] Esto significa que el adulto medio produjo bienes y servicios por valor de 90.000 dólares.

El paso del PIB a la renta nacional requiere dos ajustes. En primer lugar, se resta la depreciación del capital —la pérdida de valor de edificios, máquinas y equipos durante la producción—, que es un componente integrante del PIB —la razón por la que el producto nacional es «bruto»—. Nadie recibe ingresos a efectos de la depreciación. Antes de pagar a los trabajadores, distribuir los dividendos e invertir en nuevas máquinas, las

empresas han de reemplazar los equipos desgastados y otros activos fijos. Los tractores envejecen y se estropean, las ventanas tienen que repararse y así sucesivamente. La depreciación medida en las cuentas nacionales es considerable: en torno al 16% del PIB. De hecho, es aún mayor que la medida en las cuentas nacionales, ya que la producción acarrea con frecuencia el agotamiento de los recursos naturales y la degradación de los ecosistemas. Lógicamente, estas formas de depreciación deberían sustraerse del PIB, pero en realidad no se hace así, si bien hay iniciativas en curso para corregir este defecto en las estadísticas económicas. [2]

El segundo ajuste para pasar del PIB a la renta nacional implica sumar los ingresos que Estados Unidos recibe del exterior y restar lo que paga al resto del mundo. En las décadas de 1950 y 1960, con el cierre de los mercados de capitales internacionales, estos flujos internacionales eran insignificantes. Hoy en día, los pagos transfronterizos de intereses y dividendos son considerables. Estados Unidos abona el 3,5% de su PIB a países extranjeros, en forma de intereses y dividendos, y recibe el equivalente al 5% de este del resto del mundo. En términos netos, recibe más de lo que paga.

Una vez restada la depreciación y sumados los flujos netos de ingresos del exterior, la renta nacional estadounidense ascendía a unos 18,5 billones de dólares en 2019, un promedio de 75.000 dólares para cada uno de los 245 millones de adultos —es decir, mayores de veinte años— que viven en Estados Unidos. Estos 75.000 dólares no varían, tanto si consideramos la renta antes de descontar impuestos y transferencias gubernamentales —como las prestaciones de la Seguridad Social y los gastos de la asistencia sanitaria financiada con fondos públicos— como después. Lo que el Gobierno recauda en impuestos acaba por redistribuirlo entre individuos de carne y hueso, ya sea en efectivo, como en el caso de las prestaciones de la Seguridad Social, ya en especie, como cuando paga por la asistencia sanitaria de los ciudadanos o al pagar los salarios de policías, soldados y demás empleados del sector público. Por fortuna, el Gobierno no destruye nada de renta. En realidad, tampoco la crea.

LA RENTA MEDIA DE LOS ESTADOUNIDENSES DE CLASE TRABAJADORA :

18.500 DÓLARES

La mayoría de los estadounidenses ganan menos de 75.000 dólares; algunos ganan mucho más. Para estudiar con más detalle la distribución de la renta, resulta útil dividir la población en cuatro grupos: la clase trabajadora (las personas que ocupan la mitad inferior de la distribución), la clase media (el 40% siguiente), la clase media alta (el 9% siguiente) y los ricos (el 1% más alto). Aunque estos grupos no son homogéneos, este simple acto de división revela ya fuertes desigualdades.

Comencemos con la clase trabajadora, los 122 millones de adultos que integran la mitad inferior de la pirámide de renta. Para ellos, la renta media era de 18.500 dólares antes de impuestos y transferencias en 2019. Sí, está usted leyendo bien; la mitad de la población adulta estadounidense vive con unos ingresos anuales de 18.500 dólares. Deténgase un segundo a considerar la primera línea de su nómina antes de cualquier deducción de impuestos sobre la renta. Esperamos que muchos lectores adviertan de inmediato la brecha que les separa de la mitad de sus compatriotas estadounidenses. Para 122 millones de adultos, lo que el mercado ofrece es un total de 18.500 dólares al año, aproximadamente una cuarta parte de la renta media de 75.000 dólares de la población entera. Esta cifra es la estimación más exhaustiva posible; se obtiene partiendo de la medida más amplia posible de la renta, es decir, la renta nacional, y distribuyendo este total entre toda la población adulta, sin dejar nada fuera. A título de ejemplo, esos 18.500 dólares incluyen el dinero pagado automáticamente por los trabajadores al Gobierno —en forma de impuesto sobre los salarios, pongamos por caso— o por sus empleadores a las compañías de seguros privadas.

Ascendiendo por la pirámide de la renta, el 40% siguiente (la «clase media») gana un promedio de 75.000 dólares antes de impuestos y transferencias, lo que coincide con la renta media de la población en su conjunto. Este grupo, integrado por casi cien millones de adultos, puede considerarse en ese sentido como representativo del país. Aunque todos hemos oído historias apocalípticas sobre la desaparición de la clase media estadounidense, la realidad tiene más matices, ya que lo cierto es que, con una renta media de 75.000 dólares, esta sigue siendo una de las más prósperas del planeta. Además, sus ingresos han crecido un 1,1% anual desde 1980, lo que, sin ser espectacular, tampoco es desdeñable. A razón del 1,1%, la renta se duplica cada setenta años, con lo que las generaciones más jóvenes ganan dos veces más que sus abuelos. Lo sorprendente de la

economía estadounidense no es que esté desapareciendo la clase media, sino los escasos ingresos que percibe la clase trabajadora.

¿Y qué ocurre con los que ganan más que la clase media? Cuando observamos la cúspide de la pirámide de renta, es importante distinguir entre la clase media alta (el 10% en la cima de la pirámide excluido el 1% en el cénit) y los ricos (el 1% en el cénit), porque estos dos grupos juegan en ligas completamente diferentes. La clase media alta (22 millones de adultos) ciertamente no es digna de lástima. Con una renta media de 220.000 dólares y todo lo que ello conlleva (espaciosas casas en zonas residenciales, costosos colegios privados para sus hijos, pensiones bien financiadas y un buen seguro médico), no pasa apuros. Ahora bien, como grupo no tiene mucho en común con el 1% (los 2,4 millones de estadounidenses más ricos), cuyos miembros ingresan por término medio 1,5 millones de dólares anuales.

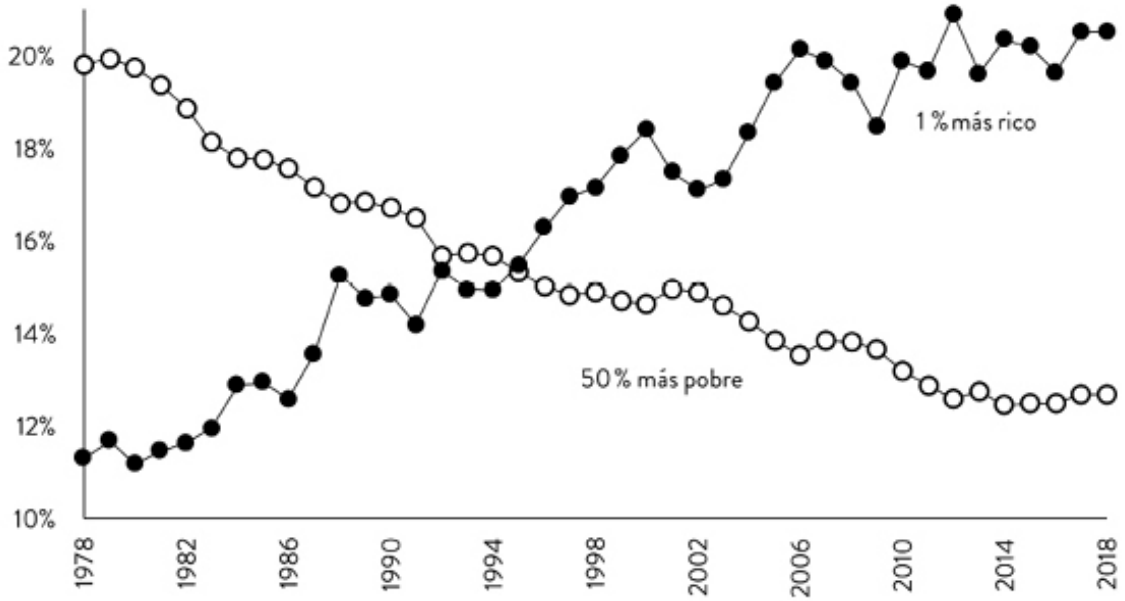
LAS GANANCIAS DEL 1% MÁS RICO : TAN GRANDES COMO LAS PÉRDIDAS DEL 50% MÁS POBRE

Desde la aparición del eslogan «Somos el 99%», el público se ha familiarizado con la divergencia entre las fortunas de los ricos y las del resto de la sociedad. Pero merece la pena repetir la idea, pues refleja una verdad fundamental acerca de la economía estadounidense: a lo largo de las últimas décadas se han disparado los ingresos de aquellos que se sitúan en la cúspide de la distribución de la renta, y de nadie más. Algunos creen que los profesionales acomodados y exitosos (digamos que el 20% con más ingresos) se han distanciado del resto del país. [3] En realidad, lo que muestran los datos es que la principal línea divisoria en la sociedad estadounidense se sitúa en la zona más alta de la pirámide, entre el 1% superior y el resto.

Quizá nada resuma más sucintamente la metamorfosis de la economía estadounidense que esta simple ilustración. En 1980, el 1% más rico ganaba algo más del 10% de la renta de la nación, antes de los impuestos y las transferencias gubernamentales, en tanto que la proporción del 50% más pobre rondaba el 20%. En la actualidad sucede casi lo contrario; el 1% más rico percibe más del 20% de la renta nacional y la clase trabajadora apenas el 12%. En otras palabras, el 1% ingresa casi el doble que toda la población de clase trabajadora, un grupo cincuenta veces mayor en términos

demográficos. Y el aumento en la porción del pastel que va a parar a manos de 2,4 millones de adultos ha sido similar en magnitud a la pérdida sufrida por más de cien millones de estadounidenses.

1.1. EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD EN ESTADOS UNIDOS, 1978-2018
(Proporción de la renta nacional percibida por el 1% más rico frente al 50% más pobre)



Nota : El gráfico representa la proporción de la renta nacional bruta percibida por el 50% de la población con menos ingresos con respecto al 1% con las rentas más altas desde 1978. La unidad es la persona adulta con los ingresos divididos en partes iguales en las parejas casadas. El gráfico muestra que la parte de renta del 1% más rico casi se duplicó, pasando de alrededor del 10% en 1980 a alrededor de un 20% en la actualidad. A la inversa, la del 50% más pobre se desplomó desde más o menos el 20% en 1980 hasta alrededor del 12% actual. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Estados Unidos es la única de las economías avanzadas que ha experimentado un cambio tan radical en las fortunas. La creciente desigualdad de ingresos es sin duda un fenómeno global, pero la velocidad a la que ha aumentado la concentración de la renta a lo largo de las cuatro últimas décadas varía notablemente según los países que consideremos. No hay más que comparar, por ejemplo, Estados Unidos con Europa Occidental. En 1980, la parte de renta nacional del 1% más rico era la misma al otro lado del Atlántico, en torno al 10%. En los años siguientes,

sin embargo, la dinámica de la desigualdad se ha mostrado muy diferente. En Europa Occidental, dicha parte de renta del 1% más rico ha aumentado en 2 puntos porcentuales (frente a los 10 puntos de Estados Unidos), hasta alcanzar el 12% actual. La parte de renta del 50% más pobre ha bajado 2 puntos porcentuales, del 24 al 22%. [4] En una perspectiva más amplia, no existe ningún país entre las democracias con rentas elevadas en el que la desigualdad haya aumentado tanto como en Estados Unidos.

TODO EL MUNDO PAGA IMPUESTOS

Ahora que tenemos una buena panorámica de la distribución de la renta en Estados Unidos, podemos regresar a los impuestos. En 2019, los residentes de dicho país pagaron en tributaciones el equivalente a algo más del 28% de la renta nacional estadounidense al conjunto de los gobiernos locales, estatales y federal. Esto corresponde a un promedio de unos 20.000 dólares por adulto. Por supuesto, unos pagan más de esa cantidad y otros menos, pero nadie paga cero. Por popularizada que esté, la idea de que el 47% de la población no contribuye a las arcas públicas (los llamados *takers* o «aprovechados», fustigados por el candidato presidencial Mitt Romney en 2012) carece de sentido. Como país, Estados Unidos ha decidido poner en común cerca de un tercio de sus recursos a través de sus distintas instancias de gobierno. Todos los adultos contribuyen a este esfuerzo. Romney aludía tan solo al impuesto federal sobre la renta, pero hemos de considerar otros muchos tributos cuando nos preguntamos quién paga.

En términos generales, los impuestos en Estados Unidos (al igual que en la mayoría de los demás países desarrollados) pueden agruparse en cuatro apartados: impuestos sobre la renta individual, impuestos sobre la nómina, impuestos sobre el capital e impuestos sobre el consumo. Cada una de estas cuatro categorías cuenta con una historia fascinante y desempeña una importante función en la economía.

El impuesto federal sobre la renta individual, creado en 1913, es el más conocido y el mayor en Estados Unidos, ya que su recaudación supone en torno a un tercio de todos los ingresos (alrededor del 9% de ese 28% de la renta nacional). Aunque el impuesto federal sobre la renta se basa supuestamente en el total de los ingresos, derivados tanto del trabajo (salarios) como de la posesión de capital (intereses, dividendos, plusvalías, etc.), la renta sujeta a tributación es inferior al total de la renta nacional. La evasión fiscal contribuye a esta brecha, puesto que, en tanto los estadísticos

intentan aproximarse a los auténticos ingresos de los estadounidenses, lo que hacen es incluir estimaciones de las sumas que se ocultan al fisco (basadas en auditorías aleatorias llevadas a cabo por el Servicio de Impuestos Internos; IRS, por sus siglas en inglés), con el fin de hacer el cálculo de la renta nacional. Pero el principal motivo por el que la renta sujeta a tributación es inferior a la renta nacional es que muchas modalidades de ingresos, especialmente de rentas del capital, están legalmente exentas de impuestos.

¿Los dividendos y los intereses devengados por las cuentas de jubilación? Libres de impuestos. ¿Los beneficios corporativos no distribuidos? Libres de impuestos. ¿Las primas de los seguros médicos que pagan los empleadores? Libres de impuestos. ¿Los alquileres implícitos que los propietarios de las viviendas se pagan a sí mismos? Lo mismo. En la actualidad, los ingresos sujetos al impuesto sobre la renta individual (brutos, sin ninguna deducción) suponen tan solo el 63% de la renta nacional estadounidense. La mayor parte de la restante está legalmente exenta. Aunque tanto los políticos de izquierdas como los de derechas suelen insistir en que es preferible tener una base amplia (es decir, un fondo de dinero lo mayor posible del que extraer impuestos), la base de la tributación sobre la renta individual se ha contraído a lo largo de las últimas décadas. En 1980, el 71% de la renta nacional estaba incluida en los ingresos sujetos a impuestos. Pese a las incesantes invocaciones a «ampliar la base», el Tío Sam va gravando una fracción cada vez más pequeña del pastel.

En 2019, los tipos aplicados a esta base iban desde el 0% para los primeros 12.200 dólares de ingresos hasta el 37% para los ingresos superiores a 510.300 dólares (612.350 para las parejas casadas). Esto convierte el impuesto federal sobre la renta en una contribución progresiva. Lo contrario es un tipo regresivo, con el que, cuanto más se gana, menor es la fracción de los ingresos que se han de pagar. Y, entre ambos, está el impuesto fijo o único, un impuesto en el que todo el mundo paga la misma tasa, con independencia de los ingresos respectivos. El actual impuesto sobre la renta, aunque es progresivo, lo es mucho menos de lo que lo fue históricamente. Desde la creación del impuesto federal sobre la renta en 1913, el promedio de la tasa marginal máxima de la contribución sobre la renta —el tipo que se aplica a los dólares ganados en el tramo impositivo

más alto, por encima de 510.300 dólares en 2019— ha sido del 57%, 20 puntos más que la tasa máxima actual del 37%.

Aparte del federal, todos los estados excepto siete (1) cobran un impuesto sobre la renta propio. Por lo general, recurren a la misma definición que el Gobierno federal de lo que constituye la base imponible; luego aplican su propia escala de tipos impositivos, con tasas marginales máximas de hasta el 13% en California. Unas cuantas ciudades, incluida Nueva York, aplican también su propio impuesto sobre la renta. En conjunto, a través de estos impuestos estatales y locales sobre la renta, se recauda en torno al 2,5% de la renta nacional en ingresos fiscales, lo que hace que las entradas procedentes del impuesto sobre la renta individual asciendan al 11,5% de la renta nacional estadounidense. Con la correspondiente base imponible, que, como hemos visto, se reduce al 63% de la renta nacional, el tipo medio del impuesto sobre la renta en Estados Unidos es algo superior al 18% (el 11,5 dividido entre el 63%).

La segunda mayor fuente de ingresos fiscales son los impuestos sobre la nómina de la Seguridad Social (el 8% de la renta nacional), que se aplican a los ingresos laborales y se descuentan de las nóminas de los trabajadores asalariados (desde el primer dólar ganado) a un tipo del 12,4%. En 2019 tuvieron un tope de 132.900 dólares anuales, una cifra que se corresponde aproximadamente con el umbral de la pertenencia al 5% de quienes tienen las mejores nóminas. Todos los ingresos por encima de ese tope están exentos de tributación, lo cual hace profundamente regresivas las tributaciones a la Seguridad Social. Se cobra un impuesto separado para financiar Medicare, el programa gubernamental para los seguros médicos de los ancianos, a un tipo del 2,9% sobre los ingresos totales. En conjunto, estos impuestos sobre la nómina, que eran bajos cincuenta años atrás, han aumentado hasta llegar a ser casi tan elevados como el propio impuesto federal sobre la renta. Como veremos, esta evolución ha contribuido significativamente a erosionar la progresividad del sistema fiscal estadounidense.

La tercera mayor fuente de ingresos fiscales son los impuestos sobre el consumo: los impuestos sobre las ventas que recaudan los estados y los gobiernos locales y los impuestos especiales (sobre la gasolina, el gasóleo, el alcohol, el tabaco, etc.) aplicados tanto por el Gobierno federal como por los gobiernos subfederales. Los impuestos de licencias (como las de vehículos de motor o los cánones por la extracción de recursos naturales)

caen asimismo dentro de esta categoría, al igual que los aranceles comerciales, que no son sino los impuestos sobre las ventas de los bienes importados. En conjunto, los impuestos sobre el consumo ascienden a un promedio de 3.500 dólares por adulto. Ello equivale a una contribución media del 6% sobre el gasto en consumo personal. Los impuestos sobre las ventas representan alrededor de la mitad de este total, y los especiales y las licencias la otra mitad. A pesar del fuerte incremento bajo la presidencia de Trump, los derechos de importación siguen significando pequeñas sumas, en torno a un décimo del total de los impuestos sobre el consumo en 2019. [5]

La última y la menor de las fuentes de ingresos tributarios son los impuestos sobre el capital. Incluimos bajo esta categoría el impuesto de sociedades, los impuestos sobre bienes inmuebles residenciales y comerciales y los impuestos sobre sucesiones. Unos gravan los flujos de ingresos de capital (el impuesto de sociedades, que grava los beneficios empresariales); otros gravan los activos fijos (ya sea anualmente, como en el caso de los impuestos sobre la propiedad, ya en el momento de la muerte o cuando se hacen donaciones, como en el caso del impuesto de sucesiones y donaciones). Los impuestos sobre el capital se aplican a algo más del 4% de la renta nacional. Dado que el flujo total de las rentas del capital representa alrededor del 30% de la renta nacional de Estados Unidos, los impuestos sobre el capital equivalen a un impuesto medio de alrededor del 13% (el 4% dividido entre el 30%) sobre las rentas del capital.

SOLO LAS PERSONAS PAGAN IMPUESTOS

Con independencia de la categoría en la que caigan, todos los impuestos los pagan personas. Sería estupendo que «las grandes empresas» o «los robots» pudieran pagar impuestos por nosotros, pero por desgracia eso es imposible. Al igual que toda la renta nacional revierte en última instancia en los individuos de carne y hueso, así también todos los impuestos recaen a la postre sobre las personas reales. A título de ejemplo, del mismo modo que los beneficios no distribuidos de las corporaciones constituyen ingresos para los accionistas (ingresos ahorrados y reinvertidos de inmediato por las empresas), los impuestos de sociedades también los pagan los accionistas; reducen los beneficios empresariales, lo cual disminuye los dividendos que puedan percibir o las ganancias que puedan reinvertir los accionistas.

Y aunque solo las personas pagan impuestos, es posible que algunas de las que lo hacen vivan en otros lugares. En ese sentido, es posible hacer pagar a los países extranjeros, o al menos intentarlo. No obstante, salvo en algunas situaciones muy concretas (como la de las pequeñas naciones productoras de petróleo), ningún país ha logrado jamás hacer que los extranjeros contribuyan con una gran proporción de sus ingresos tributarios. En el caso de Estados Unidos, algunos de los impuestos sobre el patrimonio y sobre las sociedades los pagan extranjeros; por ejemplo, los residentes chinos que poseen bienes inmuebles en Los Ángeles pagan impuestos sobre el patrimonio al estado de California. Análogamente, cerca del 20% de las acciones de las empresas estadounidenses pertenece a extranjeros, [6] por lo que el impuesto sobre sociedades es, en cierta medida, un impuesto a propietarios extranjeros. Pero la cantidad total de impuestos de Estados Unidos pagados por personas no estadounidenses es pequeña, del orden del 1% de la renta nacional. Y esto funciona en ambos sentidos. Los estadounidenses poseen acciones de empresas extranjeras y bienes inmuebles en Londres y en España, por lo que también pagan impuestos de sociedades y de patrimonio en el extranjero; aproximadamente tanto como pagan los extranjeros a Estados Unidos. En última instancia, los gobiernos estadounidenses recaudan sobre el 28% de la renta nacional en impuestos, y los estadounidenses pagan el 28% de sus ingresos en impuestos.

Para averiguar cómo se distribuyen los pagos de impuestos entre los individuos (es decir, qué es lo que paga cada grupo social), se precisa un poco de trabajo detectivesco. En las décadas de 1970 y 1980, Joseph Pechman, de la Institución Brookings, efectuó estimaciones pioneras de la distribución de todos los impuestos de Estados Unidos, pero, por extraño que parezca, nadie intentó emularle, y las últimas estimaciones que existen corresponden al año 1985, cuando la desigualdad era mucho menor que la actual y la estructura de la fiscalidad también era muy diferente. [7]

El principal obstáculo para averiguar quién paga qué estriba en que, aunque al fin y a la postre solo las personas pagan impuestos, la entidad que remite legalmente el cheque al IRS no es necesariamente la persona que paga el impuesto. Por ejemplo, los empleadores remiten la mitad de los impuestos federales sobre los salarios y los empleados pagan la otra mitad. Pero la distinción es irrelevante, ya que a fin de cuentas, todos los impuestos sobre los salarios están basados en los ingresos laborales de los trabajadores. Que estos impuestos estén administrativamente divididos en

dos partes, una remitida por los empleadores y la otra por los empleados, es una ficción legal que carece de implicaciones económicas. Como regla general, los impuestos sobre el trabajo (como, por ejemplo, los impuestos sobre la nómina) los pagan los trabajadores, los impuestos sobre el capital (como los impuestos de sociedades y los impuestos sobre el patrimonio) los pagan los propietarios de los activos fijos correspondientes y los impuestos sobre el consumo los pagan los consumidores. Una vez que nos percatamos de esto, la asignación de los impuestos a quienes realmente los pagan, si bien requiere organizar mucha información, es en su concepto una tarea simple.

La pregunta de quién paga hoy los impuestos recaudados por los gobiernos es diferente de la cuestión de cómo sería la economía si los impuestos específicos fueran mañana más bajos o más altos; esto es lo que los economistas denominan, de un modo bastante confuso, «incidencia fiscal». Por ejemplo, ¿qué sucedería si se bajasen los tipos impositivos a las sociedades? Muchas son las cosas que cambiarían en principio; las empresas podrían aumentar los ingresos de los accionistas con pagos de dividendos más elevados o recompras de acciones, incrementar los salarios de los empleados, reducir el precio de los productos que venden o elevar la inversión en fábricas o en investigación y desarrollo.

Discutiremos las cuestiones relativas a la incidencia fiscal más adelante, en el contexto de las potenciales reformas. Entre tanto, lo crucial es comprender que la tarea de determinar quién paga los impuestos existentes es un proyecto diferente de imaginar cómo sería el mundo si estos se modificasen. Al margen de lo que podrían hacer las empresas si se bajasen mañana los tipos impositivos de las sociedades, hoy por hoy, esos impuestos los pagan los accionistas y nadie más. [8]

¿ES PROGRESIVO EL SISTEMA TRIBUTARIO ESTADOUNIDENSE?

Podemos intentar responder ahora a la pregunta clave. Una vez se toman en consideración todos los impuestos y todas las formas de ingresos que constituyen la renta nacional, ¿de veras hace Estados Unidos que los ricos contribuyan más que los pobres?

Con el fin de abordar esta cuestión, calculamos cómo variaron los tipos impositivos efectivos en función de la distribución de la renta en 2018, el año siguiente a la reforma fiscal del presidente Trump. Dividimos la

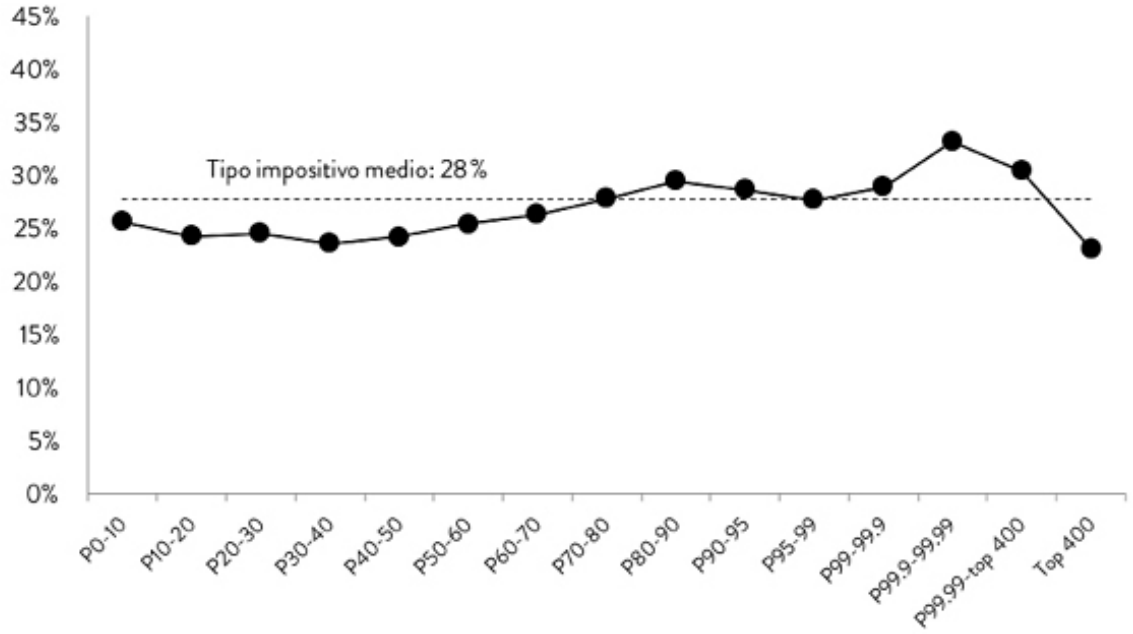
población en quince grupos, partiendo del 10% que está en la base (es decir, los 24 millones de adultos con la renta más baja antes de impuestos), luego el 10% siguiente y así sucesivamente, hasta llegar al 10% que se encuentra en el cénit, que descomponemos a su vez en grupos cada vez más reducidos, hasta llegar a los 400 estadounidenses más ricos. (Poner así el foco de atención en la cúspide de la pirámide es necesario, porque los ricos, aunque poco numerosos, ganan una gran parte de los ingresos totales y, por ende, representan una proporción considerable de los ingresos tributarios potenciales.) Calculamos la cantidad de impuestos que paga cada grupo y dividimos esa cifra entre la renta antes de impuestos de cada grupo. [9] Por construcción, todos los grupos combinados pagan por término medio el 28% de sus ingresos en impuestos, el tipo de gravamen macroeconómico en Estados Unidos en 2018. Lo interesante es preguntarse cómo varía el tipo impositivo efectivo según la distribución. Por ejemplo, ¿contribuyen más los ultrarricos, respecto de su capacidad de pago, que los trabajadores con salarios mínimos?

La respuesta breve es «no». En la actualidad, cada grupo social canaliza entre el 25 y el 30% de su renta en impuestos que van a parar a las arcas públicas, excepto los ultrarricos, que apenas pagan el 20%. El sistema tributario de Estados Unidos viene determinado por un gigantesco impuesto único, salvo en la cima, donde es regresivo. Es falsa la idea de que Estados Unidos, aunque puede que no recaude tantos impuestos como los países europeos, al menos lo hace de un modo progresivo.

Para ser más precisos, la clase trabajadora (los cinco deciles en el escalón más bajo de la distribución de la renta, que ganan un promedio de 18.500 dólares al año) paga en torno al 25% de su renta en impuestos. Esta tasa aumenta ligeramente en la clase media, los cuatro deciles siguientes, y se estabiliza en torno al 28% en la clase media alta. Los impuestos suben luego un poco para los ricos, pero nunca exceden sustancialmente el tipo medio del 28%. Por último, cae hasta el 23% para los cuatrocientos estadounidenses más ricos. Como grupo, y aunque cada situación individual es distinta, los Trump, los Zuckerberg y los Buffett de este mundo pagan tipos impositivos más bajos que los profesores y los secretarios. ¿Cómo puede un sistema fiscal que muchos consideraban progresivo ser tan regresivo de hecho?

1.2. EL SISTEMA FISCAL ESTADOUNIDENSE: UN IMPUESTO FIJO Y GIGANTE QUE SE VUELVE REGRESIVO EN LA CIMA

(Tipos impositivos medios por grupos de renta, 2018)



Nota : El gráfico representa el tipo impositivo medio por grupos de renta en 2018. Se han incluido todos los impuestos federales, estatales y locales, que se expresan como una fracción de los ingresos brutos. P0-10 indica el 10% en la base de la distribución de la renta, P10-20 el 10% siguiente, etc. Tomados todos los impuestos en conjunto, el sistema fiscal estadounidense parece un impuesto fijo y gigante con tipos impositivos similares en los diversos grupos de renta, pero más bajos en la cima. Detalles completos en taxjusticenow.org .

POR QUÉ LOS POBRES PAGAN MUCHO

Comencemos con la parte inferior de la escala de ingresos. La pesada carga tributaria impuesta a los estadounidenses menos afortunados tiene dos culpables.

El primero son los impuestos sobre los salarios. Todos los trabajadores en los deciles inferiores, por bajo que sea su salario, ven reducida de inmediato su nómina en un 15,3%, el 12, 4 para las contribuciones a la Seguridad Social y el 2,9 para Medicare. Mientras tanto, el salario mínimo se ha desplomado: un empleado a tiempo completo ganaba con el salario mínimo federal apenas 15.000 dólares anuales en 2019, solo un quinto de la renta nacional media por adulto. En 1950, ese mismo trabajador con el salario mínimo percibía el equivalente a más de la mitad de la renta media. [10]

Junto con esta drástica reducción de sus ingresos antes de impuestos, los trabajadores con el salario mínimo han visto elevarse la tributación sobre su nómina desde el 3% de los ingresos en 1950 hasta más del 15% en la actualidad.

Otros países han seguido la senda opuesta, la del incremento del salario mínimo y, a la par, la bajada de los impuestos sobre la nómina en la parte inferior de la distribución salarial. En Francia, el salario mínimo ha crecido más rápido que la inflación, hasta alcanzar los 10 euros en 2019, el equivalente a 11,50 dólares (frente a los 7,25 dólares en Estados Unidos). Mientras tanto, los impuestos sobre la nómina de los trabajadores con el salario mínimo (que financian un extenso Estado del bienestar, incluido el seguro médico universal) se han reducido desde más del 50% en la década de 1990 hasta menos del 20% en la actualidad. [11]

El segundo y principal culpable de los elevados tipos impositivos que pagan los estadounidenses de clase trabajadora son los impuestos sobre el consumo. Puede que Estados Unidos no tenga un impuesto sobre el valor añadido, pero tiene una proliferación de impuestos sobre las ventas e impuestos especiales que, al igual que el IVA, elevan los precios. Y hay otra vuelta de tuerca, pues en contraste con los impuestos sobre el valor añadido ordinarios, los gravámenes estadounidenses eximen a la mayoría de los servicios, que constituyen un importante porcentaje del gasto de consumo global de los ricos. Esta peculiaridad se traduce en que el consumo de los pobres (los bienes) está gravado, mientras que el de los ricos (los servicios) está exento en gran medida. Estados Unidos no tiene un IVA; sino un IVA para los pobres.

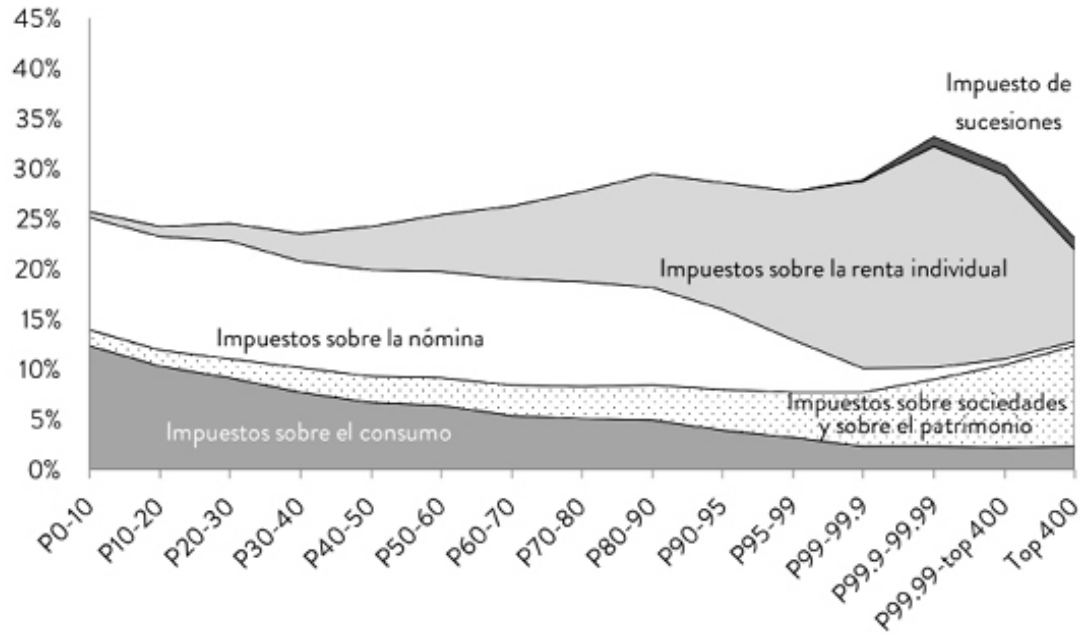
¿Le gusta ir a la ópera? No hay impuesto sobre las ventas. ¿Es usted socio de un club de campo? No hay impuesto sobre las ventas. ¿Necesita un abogado? No hay impuesto sobre las ventas. Pero si conduce, compra ropa o electrodomésticos, en todos los casos se aplican impuestos sobre las ventas. Es cierto que la mayoría de los estados han bajado los tipos para las compras de comestibles, que representan en torno al 15% del consumo de los más pobres. Pero esta generosidad se compensa en gran medida con la extrema regresividad de los impuestos especiales sobre el combustible, el alcohol y el tabaco. En contraste con los impuestos a las ventas, los impuestos especiales no dependen del precio de los productos adquiridos, sino únicamente de las cantidades consumidas (litros de vino u onzas de

cerveza). Los vinos y las cervezas de alta gama acaban por gravarse más ligeramente que las bebidas comunes en relación con su precio.

Las mejores estimaciones disponibles muestran que los impuestos sobre las ventas y los especiales, cuando se combinan, son extremadamente regresivos en Estados Unidos. Absorben más del 10% de los ingresos en los deciles inferiores, frente a apenas el 1 o el 2% en la cima. [12] Buena parte de esta regresividad dimana del hecho de que los pobres consumen todos sus ingresos, en tanto que los ricos ahorran parte de los suyos (y los ultrarricos casi la totalidad; intente usted gastarse mil millones de dólares en un año). Pero la exención de los servicios desempeña asimismo un papel fundamental. Los críticos conservadores de un IVA al estilo europeo arguyen que, si se pusiera en práctica en Estados Unidos, este impuesto se convertiría en una incontrolable máquina de hacer dinero que transformaría el país en una nación «socialista». Pero existe una razón menos conocida para tal desaprobación, y es que, a diferencia de los arcaicos impuestos sobre el consumo actuales, un IVA estadounidense afectaría a las carteras de los ricos.

1.3. EL IMPUESTO FIJO EN ESTADOS UNIDOS: COMPOSICIÓN POR TIPO DE IMPUESTO

(Tipos impositivos medios por grupos de renta, 2018)



Nota : El gráfico representa el tipo impositivo medio por grupo de renta y su composición por tipo de impuesto en 2018. Se han incluido todos los impuestos federales, estatales y locales. Los tipos impositivos se expresan como una fracción de los ingresos brutos. La clase trabajadora paga casi tanto como la clase media y los ricos, debido a los impuestos regresivos sobre el consumo y sobre la nómina. Los superricos pagan menos que los demás grupos, porque la mayoría de sus ingresos no están sujetos a tributación. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Aunque los impuestos sobre las ventas son locales, no federales, no existe ningún paraíso fiscal para los pobres: sus cargas no cambian mucho de un estado a otro. Algunos estados tienen impuestos más bajos sobre el consumo o mayores reducciones para los comestibles, pero en conjunto poseen unos sistemas fiscales abrumadoramente regresivos. De hecho, una regla general es que la tributación en el nivel subfederal tiende a ser regresiva. Resulta mucho más sencillo poner en funcionamiento impuestos progresivos a nivel federal, tanto por razones prácticas (las agencias federales tienen acceso a más información y a más recursos) como en virtud de la competencia fiscal (los ricos pueden moverse con más facilidad entre los estados que a través de las fronteras nacionales). Si se ignoran los impuestos estatales y locales en el análisis de la distribución de las cargas tributarias, como hacen la mayoría de los analistas, se ofrece una imagen engañosa.

POR QUÉ LOS RICOS PAGAN MENOS

Desde que se crearon, los impuestos progresivos han tenido un propósito esencial, el de compensar la regresividad de los impuestos sobre el consumo, tornando así socialmente aceptable la tributación. En Estados Unidos, como veremos en el próximo capítulo, la primera justificación para el impuesto federal sobre la renta introducido en 1913 fue la compensación del impacto regresivo de los aranceles que, en aquel tiempo, habían sido la única fuente de ingresos tributarios federales. La otra justificación fue la de moderar el aumento de la desigualdad observado durante la Edad Dorada.

Desgraciadamente, el impuesto sobre la renta actual apenas da para alcanzar estos objetivos, debido a tres razones fundamentales.

El principal problema, y el motivo esencial por el que los multimillonarios pagan tipos bajos, es que la mayor parte de sus ingresos no están sujetos al impuesto sobre la renta personal. Como hemos visto, solo el 63% de la renta nacional está incluido en la base del impuesto sobre la

renta; muchas modalidades de ingresos están legalmente exentas. Un porcentaje significativo de los contribuyentes se beneficia de estas exenciones, pero los que son ricos de verdad se aprovechan todavía más. Para muchos de ellos, la práctica totalidad de sus ingresos está exenta. Pensemos cuáles son los auténticos ingresos económicos de Mark Zuckerberg. Posee en torno al 20% de Facebook, una compañía que obtuvo 20.000 millones de dólares de beneficios en 2018. Por tanto, sus ingresos ese año fueron del 20% de 20.000 millones, esto es, 4.000 millones de dólares. Sin embargo, Facebook no pagó ningún dividendo, por lo que ni una parte de esos 4.000 millones de dólares estaba sujeta al impuesto sobre la renta individual. Como en el caso de muchos otros milmillonarios, el tipo impositivo efectivo sobre la renta individual de Zuckerberg se acerca al 0% en la actualidad, y seguirá cerca de dicha cifra siempre y cuando no venda sus acciones.

El único impuesto considerable que paga Zuckerberg es el impuesto de sociedades correspondiente a su participación en Facebook. Pero ahora aparece el segundo problema, y es que dicha carga prácticamente ha desaparecido. Facebook nunca ha destacado por pagar sus deudas; al trasladar sus beneficios a las Islas Caimán, ha eludido miles de millones del impuesto de sociedades a lo largo de los años y, como veremos con más detalle en el capítulo 4, dista de ser la única multinacional en hacerlo. Elusiones fiscales aparte, en 2018 el tipo impositivo aplicado a sociedades en Estados Unidos se rebajó del 35 al 21%. ¿La consecuencia? Los ingresos procedentes del impuesto federal disminuyeron casi a la mitad de 2017 a 2018. [13] Regresaremos por extenso a esta evolución, pero merece la pena hacer constar aquí la consecuencia más directa, a saber, que unos impuestos sobre sociedades bajos significan que los ultrarricos, cuyos ingresos proceden básicamente de su titularidad de acciones en empresas, en realidad ahora pueden irse de rositas.

La tercera razón por la que los ricos pagan impuestos bajos es la reciente transformación del impuesto federal sobre la renta individual. En menos de dos décadas, este ha pasado de ser un impuesto integral, que carga por igual el trabajo y el capital, a ser un gravamen que favorece explícitamente las rentas del capital sobre las del trabajo. Desde 2003, los dividendos se han beneficiado de tipos reducidos de un 20% como máximo. Este cambio significa que incluso cuando las corporaciones como Microsoft pagan dividendos, los propietarios, como Bill Gates, abonan a lo sumo un 20% en

impuestos sobre la renta de dichos dividendos. Desde 2018, los ingresos comerciales (los obtenidos por médicos, abogados, consultores, inversores de capital riesgo, etc.) han disfrutado de un 20% de deducción, por lo que la tasa impositiva marginal máxima para las ganancias empresariales es del 29,6%, en lugar del 37% de los salarios. Este es uno de los cambios cruciales introducidos por la reforma fiscal de Trump, y uno de sus aspectos más controvertidos (de hecho, todos los economistas parecen oponerse a él, una auténtica proeza). La deducción es limitada para los trabajadores autónomos, por ejemplo, para un consultor exitoso que trabaje en solitario. Pero es ilimitada para los ingresos generados por las empresas que emplean a muchos trabajadores o poseen un capital social suficientemente elevado; por ejemplo, muy convenientemente, alguien que se dedique a la propiedad y al alquiler de rascacielos en la ciudad de Nueva York. [14]

La única categoría de ingresos que no se beneficia de ninguna excepción, deducción, tipo reducido ni ningún otro favor son los salarios. En cualquier nivel de ingresos, los asalariados están sujetos, por tanto, a más cargas fiscales que quienes obtienen sus rentas de la propiedad. Más en general, las personas con idénticas ganancias pueden tener facturas tributarias sumamente diferentes en función de la clasificación legal (con frecuencia arbitraria) de sus ingresos. Los cambios fiscales de los veinte últimos años han acabado con un principio esencial de justicia hacendística, la idea de que las personas con los mismos ingresos deberían pagar la misma cantidad de impuestos. Ya no sucede tal cosa.

El explosivo cóctel que está socavando el sistema de tributación de Estados Unidos es simple; las rentas del capital, en grados variables, están quedando libres de impuestos. Este proceso no es uniforme, y unos impuestos sobre el capital están desapareciendo más deprisa que otros. Los beneficios de las grandes empresas multinacionales soportan menos carga tributaria que los de las empresas nacionales. Los dividendos se gravan menos que los ingresos en concepto de intereses. Así pues, dependiendo de la naturaleza de su riqueza, los ricos se benefician en diversos grados. Los ultrarricos, cuyas rentas provienen mayormente de la titularidad de participaciones en grandes empresas, han sido hasta ahora los principales ganadores.

PLUTOCRACIA

¿Supone de verdad un problema el hecho de que el sistema fiscal sea un impuesto fijo y gigante que dispensa un trato preferente a los ultrarricos? ¿Por qué deberíamos preocuparnos? Hay varias formas de responder a esta pregunta.

Mencionemos en primer lugar que no hemos hecho nada para exagerar las cifras, sino todo lo contrario. En todo caso, es probable que la estimación que hemos realizado de la medida en que la fiscalidad estadounidense ha ido deviniendo regresiva para las rentas más altas sea conservadora. Hemos asignado el mismo tipo efectivo del impuesto de sociedades a todas las empresas, aunque es posible, quizá incluso probable, que las que controlan los ricos eludan más impuestos, por ejemplo trasladando una fracción más elevada de sus beneficios a paraísos fiscales en el extranjero. Si esto fuese cierto, estaríamos sobrestimando los impuestos pagados por los milmillonarios.

Hay que dejar claro asimismo que Estados Unidos no es la única democracia en la que el sistema tributario en general es mucho menos progresivo de lo que parece a primera vista. Resulta difícil efectuar comparaciones internacionales rigurosas por razones que expondremos en el capítulo 5, pero las pruebas más fiables sugieren que Estados Unidos está en buena compañía, ya que, por ejemplo, el sistema fiscal de Francia no parece ser más progresivo que el estadounidense. [15]

A nuestro juicio, la falta de progresividad en la tributación en Estados Unidos supone un problema por tres razones.

En primer lugar, por consideraciones presupuestarias básicas. Incluso si atendemos exclusivamente al extremo superior de la escala de renta, donde los impuestos se vuelven regresivos, es mucho lo que está en juego. El 0,001% en la cúspide paga en la actualidad el 25% de sus ingresos en impuestos. La duplicación de esa tasa al 50% generaría más de 100.000 millones de dólares de ingresos cada año, si las demás condiciones permanecieran iguales. Ese dinero es suficiente para incrementar en ochocientos dólares anuales los ingresos después de impuestos de cada adulto de clase trabajadora, por ejemplo reduciendo sus impuestos salariales. La concentración extrema de renta en la cúspide significa que, para Estados Unidos, las facturas tributarias pagadas por los superricos son de suma importancia para las finanzas gubernamentales globales.

La segunda razón es, simple y llanamente, la justicia. Los impuestos que no pagan los ricos hemos de cubrirlos el resto de los ciudadanos. Siempre

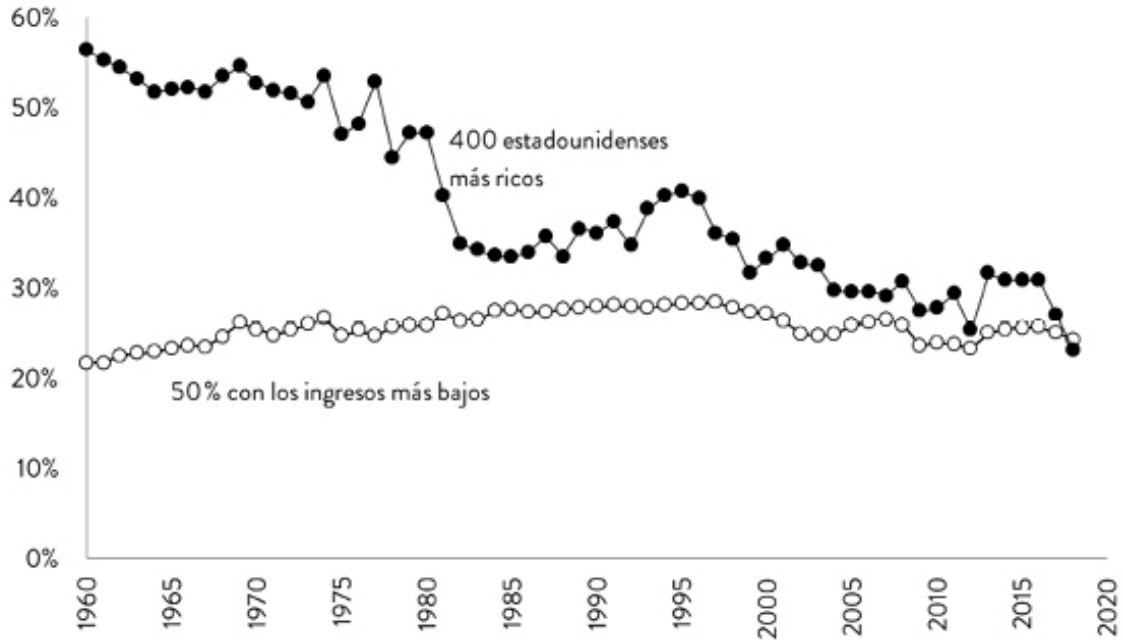
cabe aducir que todos reciben los ingresos merecidos del mercado; que los ricos, que fueron injustamente tratados en las décadas de 1960 y 1970, están siendo recompensados ahora por unos mercados cada vez más globales y con menos trabas. Nosotros no compartimos esta ideología, conocida a veces como «fundamentalismo de mercado», pero al menos se trata de una visión coherente del mundo. Ahora bien, ¿qué argumento puede justificar que los milmillonarios deban pagar menos que cada uno de nosotros, contribuir cada vez menos mientras se enriquecen cada vez más? ¿Qué principio podría justificar semejante situación, obviamente perversa?

Pero es probable que el motivo más fundamental para oponerse al actual régimen fiscal de Estados Unidos sea la espiral de desigualdad que este alimenta. Como hemos visto, la participación de la renta del 1% con más riqueza se ha disparado, en tanto que la de la clase trabajadora se ha desplomado. Y, sin embargo, en lugar de aplacar esta tendencia, el sistema tributario la ha reforzado. Los adinerados solían pagar mucho; ahora pagan menos. Los pobres solían pagar relativamente poco; sus impuestos han aumentado. En 2018, por primera vez en los cien últimos años, los cuatrocientos estadounidenses más ricos pagaron tipos impositivos más bajos que la clase trabajadora.

Parece el sistema fiscal de una plutocracia. Con tipos impositivos de apenas el 20% en la cúspide, los ricos continuarán acumulando con escasas cortapisas. Y, por esa vía, también se acumulará el poder en los ricos, lo que incluye la capacidad para influir en la formulación de políticas y en el Gobierno, en aras de su propio beneficio.

1.4. LOS MILMILLONARIOS ESTADOUNIDENSES PAGAN HOY TIPOS IMPOSITIVOS MÁS BAJOS QUE LA CLASE TRABAJADORA

(Tipos impositivos medios: el 50% con los ingresos más bajos frente a los 400 estadounidenses más ricos)



Nota : El gráfico representa el tipo impositivo medio para el 50% de los adultos con los ingresos más bajos y para las 400 rentas más altas desde 1960, expresado como una fracción de los ingresos brutos. Antes de la década de 1980, la cúspide pagaba mucho más que el 50% en la base. En 2018, por primera vez, ese 50% ha pagado más que las 400 rentas más altas. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Siempre es posible restarle importancia al riesgo de una plutocracia afianzada, juzgar irrelevante el hecho de que unos pocos superricos posean una gran proporción de la riqueza del país, creer que las instituciones estadounidenses son tan sólidas que no pueden ser sometidas a los intereses particulares, que desde Boston hasta Los Ángeles la democracia derrotará siempre a la plutocracia. Y, ciertamente, la democracia ha vencido a la plutocracia en el pasado. Triunfó sobre la plutocracia esclavista del sur e hizo retroceder la naciente plutocracia industrial de la Edad Dorada.

En el primer caso, costó una guerra; en el segundo, una revolución fiscal.

2
DE BOSTON A RICHMOND

La historia de la fiscalidad en Estados Unidos es cualquier cosa menos lineal. Es una historia de drásticas inversiones, de súbitas transformaciones ideológicas y políticas, de pioneras innovaciones y de radicales cambios de sentido.

Desde 1930 hasta 1980, el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta en Estados Unidos registró un promedio del 78%. Esta tasa máxima alcanzó el 91% desde 1951 hasta 1963. [1] Durante mediados del siglo XX , las grandes herencias se gravaban a tasas cuasiconfiscatorias que, desde 1941 hasta 1976, rondaron el 80% para los estadounidenses más adinerados.

Algunos comentaristas se fijan en esta historia y descartan la idea de que los tipos marginales elevados fuesen jamás una política exitosa. En la práctica, mantienen, apenas nadie pagaba la tasa completa y las lagunas legales eran abundantes. De acuerdo con esta concepción, podía parecer que Estados Unidos gravaba a los ricos, aunque jamás lo hizo realmente.

Así pues, ¿contribuyeron alguna vez a las arcas públicas los estadounidenses ultrarricos con un porcentaje considerable de sus ingresos? Y, si lo hicieron, ¿fue únicamente en el contexto de las guerras mundiales, o se extendió acaso la tributación progresiva más allá de los conflictos bélicos, para reflejar decisiones más amplias acerca de la justicia y la desigualdad que pueden seguir siendo relevantes todavía en los debates fiscales actuales? Con el fin de abordar estas cuestiones, hemos de considerar de forma exhaustiva las evidencias a largo plazo sobre la evolución de los tipos impositivos efectivos aplicados a los diversos grupos de población. Al extender los cálculos presentados en el capítulo anterior durante más de un siglo, veremos cuán progresivo era con exactitud el sistema fiscal estadounidense. Veremos asimismo que Estados Unidos fue pionero en algunas de las principales innovaciones fiscales progresivas de la historia, allanando el camino con frecuencia para otros países.

Por supuesto, no existe tal cosa como un «modo estadounidense» de gravar, no en mayor medida en que pueda haber un «modo francés» o un «modo japonés». Existen trayectorias, experimentos, apaños institucionales, avances y retiradas específicos en cada nación. Al igual que sucede en otros países, la historia fiscal de Estados Unidos está profundamente ligada a la dinámica de la desigualdad, la transformación de las creencias relativas a la propiedad privada y el progreso de la democracia. La comprensión de esta historia abre una ventana a la comprensión de las condiciones para el cambio en la actualidad.

LA INVENCIÓN DE LA TRIBUTACIÓN SOBRE LA RIQUEZA … EN EL SIGLO XVII

Desde su llegada al Nuevo Mundo, los pobladores de las colonias del norte, desde New Hampshire hasta Pensilvania, se preocuparon por garantizar que los ricos contribuyeran al pago de las facturas comunes. En el siglo XVII , desarrollaron unos sistemas fiscales increíblemente modernos para la época. ¿La innovación clave? Gravar la riqueza. No solo los bienes inmuebles y la tierra, como ya había hecho por aquel entonces Inglaterra, sino también todos los demás activos, desde los financieros (acciones, bonos, instrumentos de préstamo) hasta el ganado, los inventarios, las embarcaciones y las joyas.

Ya en 1640, la colonia de Massachusetts gravaba todas las formas de propiedad. [2] Aunque los métodos de valoración diferían a lo largo del tiempo y de unos estados a otros, el principio general sostenía que los precios de mercado vigentes debían usarse para calcular la base imponible de cada activo. Cuando no era sencillo disponer de unos valores de mercado, los estimaban unos tasadores locales electos, o bien se calculaban aplicando múltiplos al flujo de ingresos generados por los activos. Una casa que pudiera alquilarse por 15 libras anuales, por ejemplo, se consideraba que valía 90 libras (seis años de ingresos) y se gravaba, como es el caso de Massachusetts en 1700.

Sin duda, los sistemas fiscales de las colonias no eran perfectos, ni siquiera justos, para los estándares actuales. Los impuestos sobre la riqueza tenían serias limitaciones, los tipos eran bajos y sin carácter progresivo, se complementaban con gravámenes que afectaban de manera desproporcionada a los pobres, tales como los derechos de importación y

los impuestos de capitación (tasas fijas por persona). Algunas colonias, como Nueva York, se apoyaban más en los impuestos regresivos sobre el consumo que en los impuestos sobre la propiedad a la hora de financiar el gasto público.

No obstante, en conjunto, los sistemas fiscales de las colonias del norte eran extraordinariamente progresivos para la época. Eran mucho más avanzados y democráticos que cuanto existía en Europa. Pensemos, por ejemplo, en Francia, el país más poblado del Viejo Mundo. Mientras Massachusetts hacía un serio intento de gravar a los ricos, los reyes franceses mimaban a los adinerados y aporreaban al pueblo. Francia tenía un impuesto sobre la renta, la *taille* , cuya característica más sobresaliente era que eximía a casi todos los grupos privilegiados: la aristocracia, el clero, los jueces, los profesores, los médicos, los habitantes de las grandes ciudades, incluida París, y, por supuesto, los propios recaudadores de impuestos, conocidos como los *fermiers généraux* . Al mismo tiempo, se castigaba duramente a los miembros más desamparados de la sociedad con los impuestos sobre la sal (la temible *gabelle*) y las enormes tasas sobre las mercancías que entraban en las ciudades (*entrées* y *octrois*), incluidos los alimentos, las bebidas y los materiales de construcción. Como todo el mundo necesitaba comida y sal (eran los tiempos de antes de la refrigeración), las tasas sobre el consumo que formaban la columna vertebral de la recaudación de impuestos en el Viejo Continente eran mucho menos progresivas que los impuestos sobre la propiedad de Nueva Inglaterra. [3]

LAS DOS CARAS DEL NUEVO MUNDO

La tributación en las colonias del norte era asimismo mucho más progresiva que cuanto existía en el sur. Hasta el estallido de la guerra de Secesión, el sistema fiscal de Virginia, la mayor colonia sureña, consistía esencialmente en un impuesto de capitación y una miríada de gravámenes sobre las necesidades. Mientras que Massachusetts había desarrollado un elaborado sistema para asignar valores a todas las formas de riqueza, Virginia no hacía esfuerzo alguno para atribuir valor a nada. ¿Cuál era su principal fuente de ingresos? Los impuestos sobre las libras de tabaco, las vacas y los caballos, el número de ruedas de los carruajes, las mesas de billar y la capitación. [4] Durante el siglo XVIII , los impuestos en el estado natal de Thomas Jefferson eran más arcaicos incluso que en la Francia de Luis XVI. Los impuestos

sobre la renta eran inexistentes y la tributación sobre la propiedad estaba restringida a la tierra.

Al igual que en el norte, había variaciones en la política fiscal entre los diversos estados, pero, en términos generales, los impuestos en el sur era más regresivos. En su magistral libro *American Taxation, American Slavery* , la historiadora Robin Einhorn muestra el profundo vínculo existente entre este atraso y la esclavitud. Un temor atormentaba a los propietarios de esclavos del sur, que las mayorías no esclavistas utilizaran los impuestos para socavar —y, a la postre, abolir— la «peculiar institución». En particular, temían la tributación sobre la riqueza; en una época en la que el 40% de la población de los estados sureños se consideraba propiedad, los impuestos sobre el patrimonio suponían una amenaza existencial para los hacendados esclavistas. Estos combatían incansablemente esos impuestos y, durante dos siglos, ejercieron su poder para preservar el carácter arcaico de sus gravámenes y sus instituciones públicas. ¿Cómo? Sofocando la democracia.

En lugar de gobiernos locales electos, la Virginia de los siglos XVII y XVIII operaba con un sistema de oligarquías locales que se autoperpetuaban. Los cargos tenían carácter vitalicio y se transmitían de una generación de propietarios de plantaciones a la siguiente, así como eran los titulares quienes nombraban a los miembros de los tribunales del condado. Cuando los hacendados de Virginia no se designaban a sí mismos como recaudadores de impuestos, sobornaban a quienquiera que ejerciera el puesto. Cuando por fin empezaron a aplicarse los impuestos sobre la propiedad, los terratenientes determinaban el valor de sus propias tierras. No es de extrañar que emplearan valores ridículamente bajos. Los votantes de Virginia tendrían que esperar hasta 1851 para elegir por vez primera a su gobernador.

«¡Los estadounidenses odian los impuestos! ¡Está en su ADN!» Habrá oído muchas veces estas retóricas antimpuestos, en la que se incluyen unos cuantos tópicos recurrentes, como que uno de los actos políticos fundacionales de Estados Unidos, el Motín del Té de Boston de 1773, fue una rebelión fiscal; que los estadounidenses, a diferencia de los europeos, creen en la responsabilidad personal, en la movilidad ascendente y en la idea de que todos, mediante el trabajo duro y el ingenio, pueden llegar a lo más alto; que los pobres, en Estados Unidos, se ven a sí mismos como millonarios temporalmente avergonzados. [5] Según esta lógica,

Norteamérica odia los impuestos y solo es fiel a sí misma cuando «mata de hambre a la bestia».

Para descubrir el manantial del que mana esta retórica, Einhorn nos enseña que no hemos de mirar a Boston, Massachusetts, sino a Richmond, Virginia. Observemos a los hombres corrientes que anhelaban la libertad; observemos a los dueños de esclavos que luchaban para defender su inmensa pero precaria riqueza. Quizá más que ningún otro grupo social, ellos son los artífices del sistema de creencias antigubernamentales que impregna de diversas formas la historia de Estados Unidos. Ellos abrazaban la suprema primacía de la propiedad privada, incluso cuando esta la componían seres humanos. Ellos clamaban contra la maldad de los «inquisitoriales» impuestos sobre la renta y la riqueza, que permitían a los recaudadores «invadir» los hogares privados. Invocaban una inminente «tiranía de la mayoría», que pretendía imponer el «expolio» sobre un reducido grupo de ciudadanos adinerados. Aunque las fuentes del sentimiento antigubernamental en Estados Unidos son complejas, a lo largo de los últimos siglos pocos han contribuido más que los esclavistas sureños a perfeccionar el relato antimpuestos.

Tras el estallido de la guerra de Secesión, esa antipatía de larga data hacia los impuestos y los gobiernos democráticos perjudicaría gravemente a los estados confederados. Habida cuenta de que la mayoría de estos dependían de los aranceles, sus ingresos se desplomaron cuando la Unión bloqueó los puertos sureños. Con poca experiencia en la recaudación de impuestos sobre la renta y la riqueza, la Confederación era incapaz de recuperar la pérdida de ingresos; tenía que depender de la deuda para financiar la guerra contra la Unión. A medida que el Gobierno de la Confederación iba emitiendo cada vez más bonos, se disparaba la inflación.

En cambio, la Unión se basó en una tradición preexistente de tributación directa para financiar los esfuerzos bélicos. La Ley de Ingresos de 1862 creó la Oficina de Impuestos Internos. Ese mismo año, se aplicó el primer gravamen federal sobre la renta, con un índice del 3% sobre las rentas superiores a los 600 dólares y un 5% a partir de los 5.000 dólares. [6] El umbral de exención de 600 dólares correspondía aproximadamente a cuatro veces el promedio de ingresos del país, o el equivalente a 250.000 dólares en la actualidad. [7] Por consiguiente, el impuesto, aunque con tasas bajas, era progresivo. La Ley de Ingresos de 1864 aumentó los tipos al 5% para las rentas superiores a 600 dólares, el 7,5% por encima de 5.000, y el 10% a

partir de 10.000; el equivalente a más de 3 millones de dólares actuales. La ley exigía la divulgación pública de los pagos del impuesto sobre la renta, y, en 1865, la primera plana de *The New York Times* enumeraba los ingresos de la élite adinerada neoyorquina. William B. Astor declaró unos ingresos de 1,3 millones de dólares (5.200 veces la renta media del momento, el equivalente a 400 millones de dólares actuales); Cornelius Vanderbilt, 576.551 dólares (el equivalente a 170 millones actuales), y así sucesivamente. [8] La Unión también pidió mucho dinero prestado para financiar la guerra y, como resultado, creció la inflación, aunque mucho menos que en el sur. [9]

CUANDO EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA ERA INCONSTITUCIONAL

Tras la abolición de la esclavitud en 1865, los industriales ricos se subieron al carro de la retórica de los esclavistas para combatir el impuesto sobre la renta creado durante la guerra civil. Reciclaron y actualizaron el argumento bien engrasado de los oligarcas sureños contra los males de la injerencia en la propiedad privada. En 1871, se creó en Nueva York la Asociación en contra del Impuesto sobre la Renta, que reunió a algunas de las grandes fortunas de la época, como William B. Astor, Samuel Sloan o John Pierpont Morgan Sr., entre otros. [10] Los esfuerzos de esta asociación dieron su fruto, y el impuesto sobre la renta, cuyos tipos ya había reducido el Congreso después de la guerra, se derogó en 1872. Permanecería en el limbo hasta 1913, pese a los muchos intentos de los reformistas para restituirlo durante el periodo de la Reconstrucción, así como en el de la Edad Dorada, que la siguió.

Los esfuerzos para reintroducir la fiscalidad progresiva durante finales del siglo XIX tenían dos justificaciones principales. La primera era la injusticia flagrante del sistema impositivo federal. Desde 1817 hasta el cataclismo de la guerra de Secesión, el Congreso había aplicado solamente un impuesto, el arancel federal sobre los bienes importados. Además del impuesto progresivo sobre la renta introducido en 1861, la guerra había asistido a la proliferación de impuestos especiales sobre prácticamente todo, ya fuesen artículos de lujo, alcohol, mesas de billar, naipes, pero también sobre las sociedades, anuncios en los periódicos, documentos legales, productos manufacturados… y suma y sigue. Algunos de los impuestos internos —como se dio en llamar a esos gravámenes sobre el consumo interior, en contraposición al arancel, un «impuesto externo»— recién

creados se revocaron tras la derrota de la Confederación, pero otros perduraron. En 1880, los ingresos internos representaban un tercio de la recaudación impositiva del Gobierno federal; los aranceles de importación, los dos tercios restantes. [11] En ambos casos, la carga de los impuestos federales caía pesadamente sobre los hombros de los pobres. Una vez que lograron abolir el impuesto federal sobre la renta, las grandes fortunas de la Edad Dorada apenas pagaban impuestos federales; prácticamente todos los ingresos del Gobierno federal provenían de los consumidores.

El segundo —y novedoso— desarrollo que catalizó los esfuerzos reformistas fue el significativo crecimiento de la desigualdad. Conforme se aceleraban la industrialización, la urbanización y la cartelización, resultaba imposible no advertir que las fortunas no cesaban de concentrarse. Los economistas se afanaban en cuantificar la desigualdad. En 1893, George K. Holmes, un estadístico del Departamento de Agricultura, utilizó los datos del censo de 1890 y las listas disponibles con las familias millonarias del momento para calcular que el 10% de los hogares más ricos poseía más del 71% de la riqueza de la nación. [12] Otros obtuvieron resultados similares. [13] Se trataba de un incremento considerable respecto de los niveles prebélicos de desigualdad, cuando el 10% en la cima poseía menos del 60% de la riqueza total. Huelga decir que las estimaciones de la concentración de riqueza en el siglo XIX tienen un margen de error. [14] A falta de un impuesto federal sobre la renta o sobre la riqueza, el material básico para calcular la desigualdad era limitado. Esta creciente disparidad iba acompañada por el aumento de la exigencia, entre los escalones más altos de la sociedad, de negar su aumento. Los economistas tergiversaban los datos y generaban estadísticas defectuosas. No obstante, para cualquiera que prestara atención, no cabía duda de que se estaba produciendo una evolución espectacular.

Aumentaban las voces que reclamaban una tributación progresiva. Varios economistas —entre quienes destacaba Edwin Seligman, profesor de la Universidad de Columbia— explicaban por qué un impuesto sobre la renta era un paso necesario para «completar el sistema fiscal existente en la dirección de una mayor justicia». [15] Se presentaban proyectos de ley en el Congreso —habitualmente después de una crisis económica, como el Pánico de 1873 y la de 1893— destinados a reinstaurar un impuesto progresivo sobre la renta. Esas labores legislativas eran respaldadas por una emergente coalición progresista y demócrata que representaba a los sureños blancos y pobres y a los votantes blancos de clase media del nordeste y

oeste. A ella se oponía la nueva alianza entre las élites del sur y los industriales del norte. Para las clases acomodadas, la tributación sobre la renta era «inquisitorial», una «legislación clasista» para complacer a los «demagogos del oeste». Atentaba contra la privacidad. Quizá peor, a juicio del senador por Nueva York David Hill, era «antiamericana», importada por los «profesores europeos». [16]

Peso a todo, en 1894 el Congreso aprobó un proyecto de ley de impuesto sobre la renta, con un tipo del 2% para ingresos superiores a 4.000 dólares, unas doce veces el promedio de la renta de los adultos en aquella época, o el equivalente a 900.000 dólares actuales. El debate subsiguiente giró en torno al tema de si un impuesto federal sobre la renta era o no constitucional. Según la Constitución, los impuestos directos han de distribuirse entre los estados en función de la población de cada uno de ellos. Por ejemplo, si el 10% de la población estadounidense vivía en el estado de Nueva York, entonces el 10% de los ingresos fiscales tenían que venir de allí, aun cuando un tercio de la renta nacional se ganase en ese estado (lo que era aproximadamente el caso a finales del siglo XIX) y aun cuando la mayoría de los individuos sujetos a impuestos (aquellos que ganaban más de 4.000 dólares) vivieran allí. Ni el impuesto sobre la renta de 1894 ni el de 1862 se prorrateaban entre los estados, porque tal cosa habría sido absurda, por cuanto habría obligado al Gobierno a gravar muy poco a los ricos en los estados donde estos estaban sobrerrepresentados (como en Nueva York), frustrando así por completo el propósito de la tributación progresiva sobre la renta.

Aunque establecía que los impuestos directos se distribuyesen de forma proporcional, la Constitución no definía el término «impuesto directo». En un célebre momento durante la Convención de Filadelfia, el 20 de agosto de 1787, Rufus King, un delegado por Massachusetts, preguntó: «¿Qué significa exactamente la tributación directa?». Nadie respondió. ¿Era el impuesto federal sobre la renta un impuesto directo? ¿O acaso el término se refería a los impuestos de capitación y a los gravámenes sobre la tierra en exclusiva? El Tribunal Supremo abordó el asunto en 1895. En su sentencia sobre el caso Pollock contra Farmers' Loan y la Trust Company, los jueces declararon que el impuesto federal sobre la renta era un «impuesto directo» y, como tal, tenía que prorratearse entre los estados en función de la población. Esa decisión implicaba que el impuesto sobre la renta de 1894 era inconstitucional, lo que condujo a su revocación. Durante el resto de la

Edad Dorada, todos los ingresos del Gobierno federal provendrían de los aranceles y de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol.

Y NACIÓ LA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA …

Después del fallo del caso Pollock, la creación de un impuesto progresivo sobre la renta solo era posible si cambiaba la Constitución. Este obstáculo se salvó en 1913, cuando tres cuartas partes de los estados ratificaron la Decimosexta Enmienda, tras su adopción por dos tercios de ambas cámaras del Congreso en 1909; los dos pasos requeridos para modificar la Constitución. «El Congreso tendrá la potestad de establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos procedentes de cualquier fuente, sin prorratearlos entre los diferentes estados», rezaba la enmienda. Ese mismo año se promulgó un impuesto federal sobre la renta.

Estados Unidos no fue pionero en los impuestos progresivos sobre la renta. El desarrollo de esa política a finales del siglo XIX y principios del XX fue un fenómeno internacional. Alemania, Suecia y Japón fueron los primeros países, entre las décadas de 1870 y 1890, en crear impuestos progresivos sobre la renta aparte de los destinados a la financiación de emergencia para la guerra. Reino Unido siguió enseguida su ejemplo. La innovación de Estados Unidos consistió en acelerar la progresividad del impuesto sobre la renta. En 1913, la tasa marginal máxima del impuesto en el país era del 7%. Tan pronto como en 1917 alcanzó el 67%. En ese momento, ningún otro país del planeta gravaba con tanta firmeza a los ricos.

Las razones del fuerte aumento de la progresividad fiscal son múltiples. [17] Existía un deseo de impedir la especulación de guerra durante la Primera Guerra Mundial, como la que había enriquecido a tanta gente durante la guerra de Secesión. Para evitar el resurgimiento de una «aristocracia de pacotilla», se impuso durante el conflicto un impuesto al exceso de ganancias. En un principio, este afectaba exclusivamente a la industria de las municiones; luego, a raíz de la entrada de Estados Unidos en la guerra en abril de 1917, el impuesto se hizo extensivo a todas las empresas. Todos los beneficios obtenidos por las corporaciones por encima de una tasa de retorno del 8% sobre su capital tangible (edificios, fábricas, maquinarias, etc.) se consideraban anormales. Las ganancias anormales se gravaban con unos tipos progresivos de hasta un 80% en 1918.

Aunque tuvo su relevancia, no parece que el contexto bélico fuese el estímulo clave para el desarrollo de la progresividad fiscal en Estados Unidos. Ninguno de los países implicados en la guerra estaba por la labor de fomentar la especulación bélica; cada una de las partes beligerantes aplicó un gravamen al exceso de ganancias de las empresas nacionales. Pero ningún país incrementó la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de manera tan drástica como Estados Unidos (aunque Reino Unido se acercó considerablemente). Más que ser el mero producto de las excepcionales circunstancias en tiempos de guerra, el desarrollo de la tributación progresiva en Estados Unidos fue el fruto de las transformaciones intelectuales y políticas que habían comenzado en las décadas de 1880 y 1890, con la evolución del partido demócrata, brutalmente segregacionista en el sur, pero deseoso de unir a los blancos de bajos ingresos del norte y del oeste contra las élites financieras republicanas mediante un programa económico igualitario; la movilización social en favor de una mayor justicia económica, en un contexto de creciente desigualdad y concentración industrial. En pocas palabras, una fracción creciente de la población se negaba a ver cómo Estados Unidos se volvía tan desigual como Europa que, a la sazón, se percibía como un antimodelo oligárquico. [18] El economista Irving Fisher captó esa mentalidad cuando denunció la «antidemocrática concentración de riqueza» en su discurso ante la Asociación Estadounidense de Economía en 1919. [19]

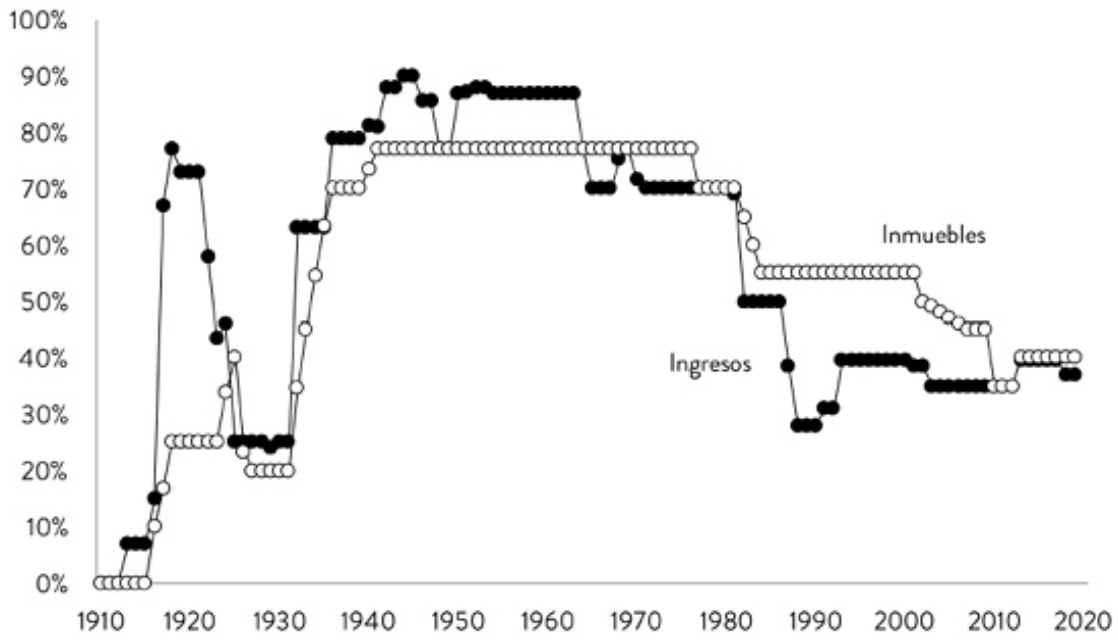
Y fue así como, en tiempos de paz, Estados Unidos fue pionero en dos de las innovaciones fiscales claves del siglo XX .

La primera de ellas fue la introducción de un impuesto sobre la propiedad fuertemente progresivo. Como hemos visto, a comienzos del siglo los estados de Estados Unidos tenían ya a sus espaldas una larga historia de impuestos sobre la propiedad. Sin embargo, estos contaban con una limitación fundamental, a saber, que no eran progresivos. Se aplicaba la misma tasa a todos los propietarios, independientemente de su riqueza respectiva. A lo largo del siglo XIX se habían realizado esfuerzos para dotar de progresividad a estos impuestos, pero tales intentos habían fracasado ya que los estados adoptaban «cláusulas de uniformidad» que establecían que todos los activos —al margen de su naturaleza (real o financiera, por ejemplo) o de la riqueza de sus propietarios— fuesen gravados con la misma tasa. [20] En 1916, el Gobierno federal introdujo su propio impuesto progresivo sobre la propiedad, en la forma de una contribución sobre la

riqueza en caso de fallecimiento, el impuesto federal sobre sucesiones. Al principio, los tipos eran moderados; en 1916, la tasa máxima del impuesto de sucesiones alcanzaba el 10% para los mayores patrimonios; se elevó un poco durante la Primera Guerra Mundial, para luego estabilizarse en el 20% a finales de los años veinte.

2.1 CUANDO ESTADOS UNIDOS GRAVABA LAS RENTAS ALTAS A MÁS DEL 90%

(Tasas impositivas marginales máximas legales)



Nota : El gráfico representa las tasas impositivas marginales máximas para el impuesto federal sobre la renta individual y el impuesto federal sobre sucesiones desde 1913. Desde los años treinta hasta los setenta, Estados Unidos tenía tasas marginales máximas de estas contribuciones por encima del 70%, las más altas de los países occidentales (junto con Reino Unido). Detalles completos en taxjusticenow.org .

Esto cambió entre 1931 y 1935, cuando la tasa aplicable a las mayores fortunas subió del 20 al 70%, para oscilar entre el 70 y el 80% desde 1935 hasta 1981. En el transcurso del siglo XX , ningún país europeo continental llegó a gravar las grandes sucesiones en línea directa (de padres a hijos) más de un 50%. ¿La única excepción? La Alemania ocupada por los Aliados entre 1946 y 1948, cuando la política fiscal la decidían… los estadounidenses, quienes impusieron una tasa del 60%. [21]

La segunda innovación en la política fiscal fue todavía de más largo alcance. Desde su creación hasta la década de 1930, el objetivo del impuesto sobre la renta ha sido recaudar ingresos fiscales. Este gravamen obligaba a los ricos a contribuir a las arcas públicas en proporción a su capacidad de pago. Tras su elección, el presidente Franklin Delano Roosevelt añadió un nuevo objetivo, el de garantizar que nadie ganase más de una cierta cantidad de dinero. En resumen, confiscar los ingresos excesivos. En 1936, elevó la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta al 79%; en 1940, al 81%. Durante la Segunda Guerra Mundial, el índice máximo se acercó al 100%.

La idea de Roosevelt halla su mejor expresión en su mensaje dirigido al Congreso el 27 de abril de 1942: «Las discrepancias entre los ingresos personales bajos y los ingresos personales muy altos deberían reducirse, y, por consiguiente, creo que, en tiempos de grave peligro nacional como este, cuando todo excedente de ingresos habría de destinarse a ganar la guerra, ningún ciudadano estadounidense debería tener unos ingresos netos, tras haber pagados sus impuestos, de más de 25.000 dólares al año». Un 100% de impuestos sobre los ingresos netos por encima de 25.000 dólares (equivalentes a más de un millón de dólares actuales) debería implementarse no solamente sobre los salarios, sino también sobre todas las fuentes de ingresos, incluidos los intereses de los valores exentos de impuestos. El Congreso creía que el 100% era un tanto excesivo y acordó en su lugar una tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta del 94%. Asimismo promulgó un mecanismo que limitaba el tipo impositivo medio, de suerte que en la práctica los impuestos pagados no pudieran superar el 90% de los ingresos.

Setenta años antes, durante una guerra civil en la que habían muerto 620.000 soldados (aproximadamente el mismo número de muertos estadounidenses durante las dos guerras mundiales sumadas a las guerras de Corea, Vietnam, Irak y Afganistán), el debate acerca de cómo gravar a los ricos había versado sobre tasas que oscilaban entre el 0% y el 10%. Ahora la cuestión era si resultaba más apropiado el 90% o el 100%, por si fuera necesario probar que el incremento de la progresividad fiscal tenía más que ver con los cambios políticos de principios del siglo XX que con las necesidades de la guerra. Desde 1944 hasta 1981, la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta alcanzaría un promedio del 81%.

Esos tipos impositivos máximos cuasiconfiscatorios afectaban únicamente a las rentas extraordinariamente altas, el equivalente a más de varios millones de dólares actuales. En 1944, por ejemplo, el tipo impositivo marginal máximo del 94% empezaba a aplicarse por encima de los 200.000 dólares, el equivalente a noventa y dos veces el promedio de la renta nacional por adulto, o a más de seis millones de dólares actuales. Para los ingresos superiores a 1,2 millones de dólares actuales, los tipos impositivos oscilaban todavía entre el 72 y el 94%. Pero, por debajo de ese nivel, la tributación estaba en línea con la que es típica hoy en día. Los ingresos equivalentes a cientos de miles de dólares actuales se gravaban a tasas marginales que oscilaban entre el 25 y el 50%.

Desde la guerra de Secesión, los adversarios de la tributación progresiva la han visto como una estrategia efectiva para fingir que la clase media es golpeada por impuestos que solo afectan a los ultrarricos. Pero nadie, excepto estos, ha estado sometido jamás a la política confiscatoria estadounidense de los tipos impositivos máximos. Ciertamente, la clase media alta nunca lo ha estado.

Como expresa con claridad el mensaje de Roosevelt al Congreso, las confiscatorias tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta defendidas por Estados Unidos se diseñaron para reducir la desigualdad, no para obtener ingresos. ¿Por qué intentaría alguien ganar más de un millón de dólares si todos los ingresos adicionales acabasen en manos del Servicio de Impuestos Internos? Jamás se firmaría ningún contrato de trabajo con un salario superior a un millón de dólares. Nadie amasaría suficiente riqueza como para recibir más de un millón en renta anual del capital. Los ricos dejarían de ahorrar tras alcanzar ese punto. Lo más probable es que donasen sus activos a sus herederos o a instituciones benéficas una vez que rebasaran el umbral. Como tal, el objetivo de la política de Roosevelt era evidente, a saber, reducir la desigualdad de ingresos antes de impuestos. Durante casi medio siglo, Estados Unidos estuvo tan cerca como lo pueda haber estado un país democrático de imponer unos ingresos máximos legales.

ALTOS TIPOS IMPOSITIVOS MÁXIMOS , BAJA DESIGUALDAD

La justificación para proseguir la política de la era Roosevelt ha sido siempre que los ingresos astronómicos se obtienen, en su mayor parte, a

expensas del resto de la sociedad. Tal sucede, es obvio, durante las guerras, cuando los traficantes de armas florecen mientras las masas combaten. Pero también puede ser igualmente cierto en tiempos de paz, cuando los ingresos en la cúspide de la pirámide derivan de las posiciones de explotación monopolística, las rentas procedentes de los recursos naturales, los desequilibrios de poder, la ignorancia, los favores políticos u otras actividades económicas de suma cero (en el próximo capítulo estudiaremos una de ellas, la industria de la elusión de impuestos). En tales casos, las confiscatorias tasas marginales más elevadas del impuesto sobre la renta no reducen el tamaño de la tarta económica; tan solo reducen el tamaño de la porción que va a parar a manos de los ricos, incrementando uno por uno los ingresos del resto de la comunidad. [22]

Por supuesto, podemos debatir los méritos y deméritos de esta concepción, y si hoy en día podría tener sentido regresar a tipos marginales más elevados del impuesto sobre la renta del 90%, una idea que discutiremos en el capítulo 8. Pero, para empezar a pensar en una propuesta semejante, primero hemos de abordar una cuestión básica: ¿funcionó la política fiscal de Roosevelt? ¿Redujo realmente la concentración de ingresos antes de impuestos?

Existe un indicio de que así fue: desde los años cuarenta hasta los setenta, muy pocos contribuyentes declararon ingresos gigantescos al IRS. Solo unos cuantos centenares de familias aparecían en los tramos impositivos más altos sometidos a las tasas confiscatorias. Se derrumbó la desigualdad de ingresos fiscales, es decir, de los ingresos declarados a las autoridades tributarias. En las décadas de posguerra, el porcentaje de ingresos fiscales obtenidos por el 0,01% más rico alcanzó el punto más bajo de su historia. Desde la creación del impuesto sobre la renta en 1913 hasta la investidura presidencial de Roosevelt en 1933, este grupo obtuvo cada año un promedio del 2,6% de todos los ingresos fiscales. De 1950 a 1980, esa cifra cayó hasta el 0,6% de media. [23] A la luz de los datos fiscales, no cabe duda de que la política de Roosevelt logró su objetivo.

Pero ¿y si los datos fiscales son engañosos? Después de todo, es posible que los ricos encontraran formas de ocultar ingresos al IRS. Puede que utilizaran trucos legales o ilegales para eludir las tasas impositivas marginales máximas. Si llevamos al extremo esta línea de pensamiento, es posible imaginar que la desigualdad jamás disminuyó realmente en Estados Unidos o, en todo caso, ni mucho menos tanto como sugieren las

estadísticas fiscales. ¿Y si las enormes fluctuaciones en el porcentaje de ingresos fiscales que afecta a los grupos del espectro alto son una ilusión causada por la elusión de impuestos?

Sería un error ignorar sin más este argumento. Como teoría, posee un atractivo intuitivo, y es que parece plausible que, cuando los tipos impositivos marginales máximos son altos, los ricos intenten ocultar sus ingresos. Si, en efecto, lo lograban, entonces puede que la desigualdad no hubiese disminuido mucho. Los fenómenos económicos importantes, como el grado de desigualdad existente, rara vez se revelan con facilidad; han de ser construidos con paciencia y métodos científicos, y ninguna ciencia es definitiva. La mejor manera de medir la desigualdad implica seguir el rastro de todas las modalidades de ingresos, incluidos aquellos que no tienen que declararse al IRS, como los beneficios mantenidos dentro de las empresas o los intereses devengados de bonos libres de impuestos. En otras palabras, hemos de repartir la totalidad de la renta nacional entre los diversos grupos de la distribución, como hicimos en el capítulo anterior para los últimos años.

La imagen que surge de este ejercicio corrobora, en la mayor parte de los casos, lo que sugieren los datos relativos a los ingresos fiscales. La desigualdad de la renta nacional disminuyó efectivamente desde los años treinta hasta los años setenta, durante el periodo en que los ingresos exorbitantes se gravaban a tasas cuasiconfiscatorias. El descenso es un poco menos espectacular de lo que sugeriría una simple lectura de las estadísticas relativas a los impuestos sobre la renta. Básicamente, porque las ganancias retenidas por las empresas subieron en las décadas de posguerra, hasta situarse cerca del 6% de la renta nacional en los años sesenta. Cuando los beneficios no se distribuyen, no aparecen en las declaraciones de la renta individuales de los accionistas, pudiendo llevar así a los observadores a subestimar el grado de desigualdad realmente existente. Cuando estaban sujetos a tasas impositivas individuales que llegaban incluso al 91%, algunos accionistas ricos daban instrucciones a sus empresas para que reinvirtiesen las ganancias (libres de toda tributación individual sobre la renta) en lugar de pagar dividendos (que estaban sujetos al impuesto sobre la renta individual).

Pero incluso después de dar cuenta de los beneficios retenidos y de todas las demás formas de ingresos libres de impuestos, la concentración de renta descendió espectacularmente desde los años treinta hasta los setenta. [24] En

Estados Unidos, el porcentaje de la renta nacional total antes de impuestos ganado por el 0,01% más rico descendió más de un 4% en vísperas de la Gran Depresión, hasta situarse en el 1,3% en 1975, el nivel más bajo jamás registrado. Sí, algunos beneficios se mantenían libres de impuestos dentro de las empresas, pero esas sumas no eran tan grandes como cabría pensar. Las ganancias retenidas fueron considerables en los años sesenta (el 6% de la renta nacional), pero no desproporcionadas en relación con lo que ha sido habitual a largo plazo. A título de ejemplo, los beneficios retenidos por las empresas han ascendido al 5% de la renta nacional desde principios del siglo XXI . Son múltiples las razones por las que las ganancias retenidas no eran mucho mayores cuando las tasas impositivas sobre los dividendos eran más altas. Las políticas de distribución de dividendos tienden a arraigar, una vez que un negocio maduro empieza a repartirlos a los accionistas, rara vez revierte su curso a menos que el negocio esté al borde de la quiebra. General Electric, DuPont, Exxon y otros gigantes corporativos sí que pagaban grandes dividendos después de la Segunda Guerra Mundial. Los accionistas prefieren ganar dinero a dejar sus ganancias en las grandes empresas, ya que siempre existe un riesgo de que los gerentes corporativos disipen los beneficios no distribuidos con inversiones dudosas. Las altas ganancias no distribuidas dan argumentos asimismo a los sindicatos, que fueron poderosos en los años cincuenta y sesenta, para pedir incrementos salariales.

En general, no existen indicios de que, bajo las presidencias de Harry Truman y Dwight Eisenhower, las fortunas de los ricos adoptasen formas subestimadas masivamente por los datos fiscales. Y, de hecho, para cualquiera que viviera en los años cincuenta, resultaba evidente que el mundo había cambiado para los ricos, y no en un sentido positivo. En 1955, la revista *Fortune* publicó un artículo titulado «How Top Executives Live», [25] el cual constituye una lectura desgarradora. «El ejecutivo estadounidense de éxito se levanta temprano, sobre las siete, se toma un buen desayuno y sale corriendo hacia la oficina en tren o en coche… Si se trata de un alto ejecutivo, vive en una escala económica no demasiado diferente de la del hombre en el escalón de ingresos inmediatamente inferior.» ¿Cómo había sucedido tal cosa? «Veinticinco años han alterado el modo de vida de los ejecutivos de forma considerable; en 1930, al hombre de negocios común lo azotaban las tormentas económicas, pero aún no lo había golpeado el impuesto sobre la renta. Entonces, el ejecutivo llevaba

todavía una vida ornamentada con costosos accesorios que otros hombres no podían permitirse… Hoy en día, es probable que tenga un hogar sin pretensiones y relativamente pequeño, quizá siete habitaciones y dos baños y un lavabo.» Y lo que es peor, «el gran yate se ha hundido asimismo en el mar de la tributación progresiva. En 1930, Fred Fisher, Walter Briggs y Alfred P. Sloan navegaban en navíos de setenta metros de eslora, y J. P. Morgan acababa de construir su cuarto Corsario (de ciento cuatro metros). En la actualidad, veintitrés metros se consideran ya un yate grande».

EL TIPO IMPOSITIVO MEDIO PARA LOS RICOS CON EISENHOWER：EL 55%

Los ricos no solo veían constreñidos sus ingresos, sino que, sobre esa renta reducida, pagaban altos tipos impositivos efectivos.

El gráfico 2.2 muestra el tipo impositivo efectivo abonado por el 0,1% en la cúspide de las personas con las rentas más altas desde 1913, incluidos todos los impuestos pagados en todos los niveles gubernamentales. En la actualidad, como hemos visto, el sistema tributario estadounidense consiste básicamente en un impuesto fijo y gigante, con el que los más afortunados apenas pagan más que la clase media (y, de hecho, pagan menos cuanto más nos acercamos a la cima). Hace medio siglo, las cosas parecían bastante diferentes. Los estadounidenses de clase trabajadora y de clase media pagaban menos que hoy, ya que los impuestos salariales eran más bajos. Los ricos, por su parte, contribuían mucho más. Durante cuarenta años, desde los años treinta hasta los setenta, llegaron a pagar más del 50% de sus ingresos en impuestos, tres veces más que los estadounidenses que integraban el 90% más bajo de la distribución de la renta. El tipo impositivo medio del 0,1% de los más ricos culminó en un 60% a principios de los años cincuenta y se mantuvo en torno a un 55% durante los dos mandatos de Eisenhower. Durante ese periodo, el sistema fiscal estadounidense fue innegablemente progresivo.

¿Cómo se consiguieron esas altas tasas impositivas efectivas?

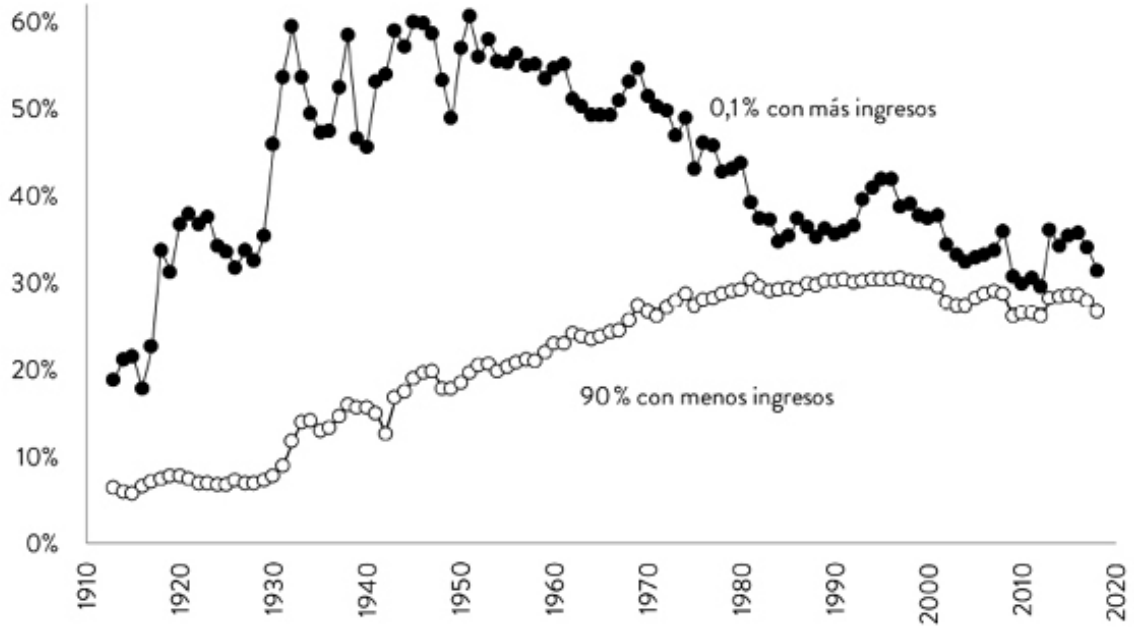
En primer lugar, manteniendo bajo control la elusión fiscal. En el capítulo siguiente, exploraremos cómo esta se ha transformado a lo largo del último siglo. Pero lo que es importante advertir ya, en este punto, es que el hecho de permitir que las personas o las corporaciones eludan impuestos

es en buena medida una decisión que toman los gobiernos. En las décadas de posguerra, los responsables políticos decidieron combatir la elusión y la evasión; pronto veremos cómo.

Pero la razón primordial por la que el sistema tributario estadounidense era tan progresivo estaba en los fuertes impuestos sobre los beneficios empresariales. En todas las sociedades capitalistas, los más ricos perciben la mayor parte de sus ingresos en forma de acciones, de la propiedad de las corporaciones, el verdadero poder económico y social. Cuando los beneficios empresariales se gravan con rigidez, se obliga a los más acaudalados a contribuir a las arcas públicas. Esto es cierto incluso cuando las empresas reciben instrucciones de limitar los pagos de dividendos, lo cual se hace porque el impuesto de sociedades se aplica sobre las ganancias previas a la reinversión o al reparto de dividendos. En efecto, el impuesto de sociedades sirve como un impuesto mínimo a los ricos.

2.2 ¿EL TIPO IMPOSITIVO MEDIO PARA LOS RICOS CON EISENHOWER? EL 55%

(Tipos impositivos medios: el 0,1% con más ingresos frente al 90% de las rentas más bajas)

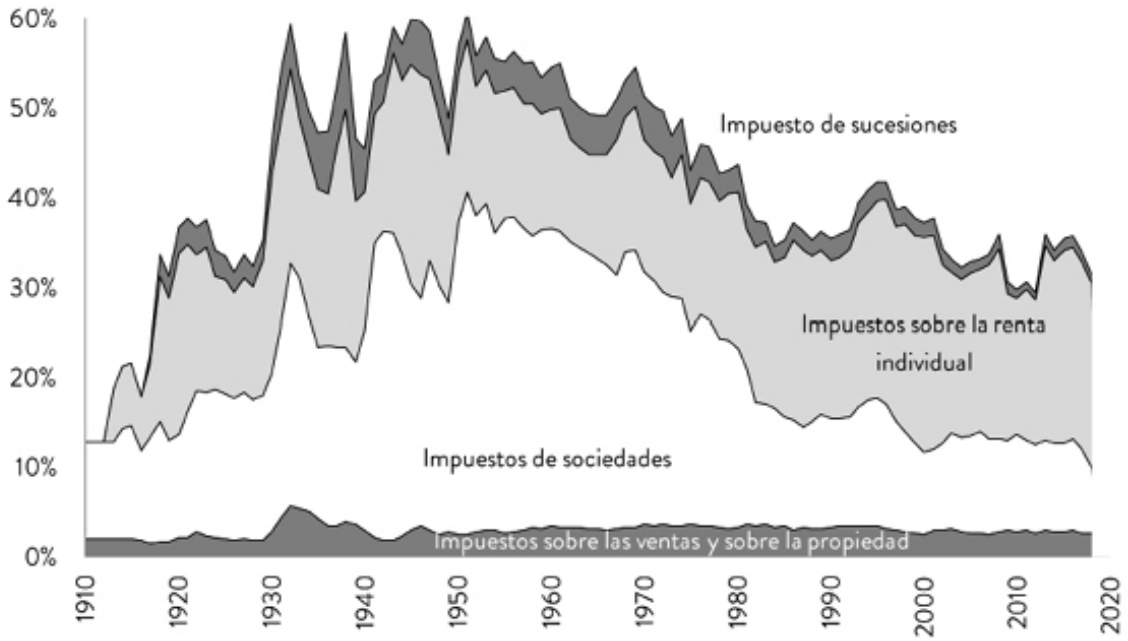


Nota : El gráfico representa el tipo impositivo medio para el 90% de las rentas más bajas y para el 0,1% de las más altas desde 1913. Se incluyen todos los impuestos en todos los niveles gubernamentales (federal, estatal y local). Los

tipos impositivos se expresan como una fracción de los ingresos brutos. Históricamente, Estados Unidos contaba con un sistema tributario progresivo, en el que el 0,1% de las rentas más altas pagaban mucho más que el 90% en la base. En los últimos años, ese 90% ha pagado casi tanto como aquel 0,1%. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Desde 1951 hasta 1978, el tipo impositivo legal sobre los beneficios empresariales oscilaba entre el 48 y el 52%. En contraste con las tasas del impuesto sobre la renta individual en el extremo superior, estas tasas se aplicaban a todas las ganancias. No se trataba de tasas marginales destinadas a disuadir la búsqueda de rentas y a refrenar los ingresos excesivos. Eran impuestos fijos concebidos para generar ingresos. Y desde luego que los generaban. En los años cincuenta y principios de los sesenta, los beneficios corporativos se gravaban efectivamente a tasas en torno al 50%. De cada dólar de beneficio obtenido en Estados Unidos, la mitad iba a parar directamente a manos del Gobierno.

2.3 EL PAPEL CLAVE DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES PARA LOS RICOS
(Tipo impositivo medio del 0,1% de las rentas más altas)



Nota : El gráfico representa el tipo impositivo medio y su composición por clase de impuesto para el 0,1% de las rentas más altas desde 1910. Se incluyen todos los impuestos federales, estatales y locales. Los impuestos de sociedades incluyen las contribuciones por propiedades comerciales (mientras que los tributos sobre

propiedades residenciales están agrupados con los impuestos sobre las ventas). La principal fuente de imposición al 0,1% en la cúspide ha sido el impuesto de sociedades, muy elevado desde los años treinta hasta mediados de los setenta, y que ha mermado desde entonces. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Como podemos ver, era con el impuesto de sociedades —más que el de la renta individual— como los muy ricos contribuían a las arcas públicas a mediados del siglo XX . De manera deliberada, eran pocas las personas que se situaban en el tramo más elevado del impuesto sobre la renta individual en el que se aplicaban las tasas impositivas marginales máximas del 90%. Pero, en resumidas cuentas, todos los accionistas se enfrentaban a tipos impositivos efectivos del 50% sobre su participación en los beneficios de una empresa. En las décadas de posguerra, la propiedad de las corporaciones continuó estando sumamente concentrada en unas pocas manos (estamos hablando de antes de que los planes de pensiones ampliaran de algún modo la participación en el capital) y las empresas eran altamente rentables, por lo que sus propietarios obtenían muchos ingresos. Las compañías abonaban directamente la mitad de sus beneficios al IRS. Sobre lo que quedaba después de extender ese cheque, muchas compañías pagaban dividendos a los accionistas, los cuales se gravaban a tasas que llegaban hasta el 90%.

¿Parece esta la política de un país que no se preocupa por gravar a los ricos?

3
CÓMO TRIUNFA LA INJUSTICIA

Hacía un tiempo maravilloso en Washington D. C.; era uno de esos días del veranillo, con una brisa vivificante y un cielo azul pálido, que hacen de octubre el mes más agradable en la capital del país. Las hojas naranjas y rojas de los árboles resplandecían contra los monumentos de mármol blanco de la avenida de Pensilvania. En el jardín Sur de la Casa Blanca, rodeado de un par de docenas de senadores y representantes de ambos partidos, Ronald Reagan estaba sentado a una mesita de madera, estilográfica en mano, eufórico.

El presidente había convertido la revisión de la tributación, con una reducción drástica de los tipos impositivos, en la máxima prioridad nacional de su segundo mandato. Aquel 22 de octubre de 1986, a punto de firmar la Ley de Reforma Fiscal, tenía motivos para sentirse feliz. A partir del 1 de enero de 1988, el país que había sido pionero en la tributación cuasiconfiscatoria de las rentas altas aplicaría las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta más bajas del mundo industrializado: el 28%. Después de tres semanas de debates, el proyecto de ley fiscal había sido aprobado en el Senado por noventa y siete votos a favor y tres en contra. Los demócratas Ted Kennedy, Al Gore, John Kerry y Joe Biden habían votado «sí» con entusiasmo.

La propia ley no gozaba de especial popularidad entre el público, [1] pero es difícil exagerar el fervor que concitó entre las élites políticas e intelectuales de la nación. Para estas, representaba el triunfo de la razón, la victoria del bien común contra los intereses particulares y el comienzo de una nueva era de crecimiento y prosperidad. Hasta nuestros días, y aunque hoy se reconoce ampliamente que ha sido una de las principales responsables del repentino incremento de la desigualdad, [2] la ley se sigue recordando con cariño por todos los implicados en su elaboración. Para los economistas reconocidos que trabajan en las universidades estadounidenses, raya en el deber profesional abrazar sus virtudes. [3]

¿Cómo es que, a mediados de los años ochenta, el Gobierno de un país que llevaba décadas gravando las rentas altas al 90% llegó a pensar que sería preferible gravarlas a un 28%? Esta monumental inversión refleja en parte las espectaculares transformaciones políticas e ideológicas que habían contribuido a la victoria de Reagan seis años antes. Reactivando y modernizando la retórica antimpuestos del sur prebélico, el Partido Republicano había unido a los votantes de rentas altas de todo el país y a los sureños blancos. Las ideas acerca del Gobierno pequeño defendidas por la Sociedad Mont Pelerin desde su creación en 1947, encarnadas por Barry Goldwater en su campaña presidencial de 1964 y promovidas por una red de fundaciones conservadoras en los años setenta, habían impregnado finalmente el pensamiento dominante y llegado a prevalecer políticamente. [4] Según esta ideología, el papel primordial del Gobierno consiste en defender los derechos de propiedad, mientras que el motor clave del crecimiento son las empresas que maximizan los beneficios, minimizando los impuestos pagados por el camino. Conforme a esta cosmovisión, «no existe tal cosa como la sociedad, solo existen hombres y mujeres individuales». [5] Para el individuo atomizado, la tributación es un auténtico desastre; viene a ser un robo legalizado.

Y, en efecto, en su alocución en el jardín de la Casa Blanca, pluma en ristre, Reagan denunció un sistema fiscal que se había tornado «antiamericano»; su «naturaleza abruptamente progresiva golpea el corazón de la vida económica del individuo». En cambio, la nueva ley era «el mejor programa de creación de empleo que jamás ha salido del Congreso de Estados Unidos».

Ahora bien, si se redujese a esos términos, es probable que el Congreso controlado por los demócratas no hubiera aprobado la reforma fiscal de Reagan, ni menos aún esta habría conseguido una mayoría tan abrumadora en el Senado. Tanto a juicio de Reagan como de los demócratas que defendían la ley, los legisladores no habían tenido elección. El impuesto sobre la renta era un enredo colosal y los abusos eran desenfrenados. Ante semejante estado de cosas, todo cuanto el Gobierno podía hacer era reducir de manera drástica las tasas y, al mismo tiempo, colmar las lagunas jurídicas para compensar la pérdida de ingresos fiscales.

La Ley de Reforma Fiscal de 1986 ilustra la muerte de la fiscalidad progresiva. Esta no muere de forma democrática, revocada por la voluntad de los votantes. Al analizar la mayor parte de las grandes retiradas de la

tributación progresiva, descubrimos el mismo patrón; es decir, primero, aumenta y mucho la elusión fiscal, y, a continuación, los gobiernos se lamentan porque se ha vuelto imposible gravar a los ricos y por la drástica reducción de sus tasas. Para comprender esta espiral (¿cómo aumenta de entrada la elusión fiscal y por qué no la detienen los gobiernos?), resulta crucial comprender la historia de los impuestos y el futuro de la justicia tributaria.

EL PRECIO DE UNA SOCIEDAD CIVILIZADA

En el mundo simplificado de los economistas, la recaudación de impuestos es sencilla; basta con la amenaza de auditorías frecuentes, sanciones para los evasores fiscales y un sistema impositivo simple y sin lagunas para garantizar que la gente pague. Y, ciertamente, estas cosas son importantes y necesarias. Si los evasores de impuestos tienen más probabilidades de ser detectados y de enfrentarse a grandes sanciones por sus delitos, disminuirá el fraude. Si el código tributario está plagado de exenciones para los intereses especiales, proliferará la elusión fiscal. [6]

En el mundo real, sin embargo, lo que hace que funcione la tributación es algo más que un código recaudatorio simple y unos inspectores diligentes; es un sistema de creencias, con convicciones compartidas sobre los beneficios de la acción colectiva (la idea de que prosperamos más cuando ponemos en común los recursos en lugar de actuar de manera aislada), sobre el papel central del Gobierno en su organización y sobre los méritos de la democracia. Cuando prevalece este sistema de creencias, hasta el esquema impositivo más progresivo puede funcionar. Cuando se va a pique, las fuerzas de la elusión de impuestos, desatadas y legitimadas, son capaces de abrumar hasta a la más sofisticada autoridad fiscal y de derrotar al mejor código tributario.

Esta historia de la profesión y el abandono de una creencia en la acción colectiva es la historia del sistema fiscal heredado del New Deal, acaso el más progresivo de la historia mundial. Como hemos visto, gravó con éxito a los ricos durante más de tres décadas, no solo sobre el papel, sino también en la práctica. A sabiendas, pocas personas pagaban las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta del 80 al 90% que prevalecieron desde los años treinta hasta los setenta. Ahora bien, incluidos todos los impuestos, los tipos impositivos efectivos para los muy ricos superaban el 50%. Las artimañas fiscales se mantenían a raya.

En los años treinta, Roosevelt había sido el pionero de la estrategia de recaudación que mantendría bajo control la evasión y la elusión de impuestos durante las décadas subsiguientes. Dotó al IRS de los recursos legales y presupuestarios para hacer cumplir el espíritu del código tributario. Pero, y tal vez fuera esto lo más relevante, también dedicó tiempo a explicar por qué eran importantes los impuestos, apelando a la moralidad y rechazando a los evasores fiscales. «El juez Holmes dijo: "Los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada" [son las palabras inscritas sobre la entrada de la sede central del Servicio de Impuestos Internos de Washington D. C.]. Sin embargo, hay demasiados individuos que quieren una civilización con descuento.» Esas fueron las palabras de Roosevelt en el mensaje que dirigió al Congreso el 1 de junio de 1937; el freno a la elusión fiscal era un asunto del que dependía la civilización. Y, hasta los años setenta, las normas sociales como esa limitaban, de hecho, entre los contribuyentes la exigencia de artimañas sospechosas. Las leyes y los reglamentos que expresaban estas normas impedían que la mayoría de los estadounidenses explotasen las lagunas jurídicas del código de impuestos internos.

El sistema impositivo del New Deal no era perfecto. La principal laguna era que, desde los años treinta hasta 1986, las ganancias de capital se gravaban menos que otras formas de ingresos. Las ganancias de capital se producen cuando un activo, como pueden ser las acciones corporativas, se vende por más de lo que se pagó por él. Las ganancias resultantes se incluyen en la renta imponible, pero se gravan a tasas preferenciales en Estados Unidos. Cuando la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta superaba el 90%, las ganancias de capital se gravaban solamente al 25%. [7] Podemos debatir los méritos y deméritos de los tipos preferenciales sobre las ganancias de capital, una cuestión sobre la que volveremos en el capítulo 7. Pero un defecto evidente de semejante política es que anima a los ricos a estructurar sus manejos con el fin de obtener ingresos en forma de ganancias de capital más que de dividendos o salarios. Crea oportunidades para la elusión de impuestos.

Con altas tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta en las décadas de posguerra, cabría suponer que la elusión fiscal debía de estar fuera de control. Sin duda, los ricos no podrían resistir la tentación de transformar a efectos fiscales sus salarios y dividendos altamente gravados en ganancias de capital con baja presión fiscal.

Pero observemos los datos. Desde 1986, las ganancias de capital han representado por término medio el 4,1% de la renta nacional anual. Desde 1930 hasta 1985, cuando la brecha entre el tipo impositivo más elevado sobre las ganancias de capital y el que se aplicaba a la renta ordinaria era mucho más pronunciada (y, por ende, los incentivos para reclasificar los ingresos ordinarios como ganancias de capital eran mucho mayores), la cifra correspondiente era el 2,2%. Pese a la enorme ventaja fiscal, las ganancias de capital eran pequeñas en las décadas de posguerra. A mediados de siglo, algunos contribuyentes adinerados reclasificaron en efecto los ingresos ordinarios como ganancias de capital, pero esto no sucedió a gran escala.

¿Por qué? Porque los gobiernos no permitían que sucediera. No hay tantas maneras de hacer que los ingresos ordinarios parezcan ganancias de capital. La principal estrategia implica el uso de recompras de acciones. Cuando las corporaciones recompran sus propias acciones, al igual que en el caso de los pagos de dividendos, el efecto resultante es la salida del dinero de las empresas para ir a parar a los bolsillos de los accionistas. La diferencia principal entre ambas formas de desembolso estriba en sus respectivas implicaciones fiscales; las recompras de acciones generan ganancias de capital para el accionista que vuelve a venderle acciones a la compañía. Antes de 1982, las recompras de acciones eran ilegales. La norma social, consagrada por la ley, era que los dividendos, sujetos al impuesto progresivo sobre la renta, eran la forma en que debían distribuirse los beneficios de las empresas a sus propietarios. [8]

Otra manera en la que la gente acomodada podía eludir los impuestos era percibiendo ingresos en forma de beneficios exentos de impuestos proporcionados por sus empleadores, tales como aviones de empresa, oficinas lujosas, comidas pantagruélicas, «seminarios» de empresa en Cape Cod o en Aspen, y suma y sigue. Esto es más difícil de medir que las ganancias de capital. Sin embargo, en las crónicas contemporáneas sobre cómo vivían los ejecutivos de las empresas en los años cuarenta, cincuenta y sesenta, no hallamos evidencias de que semejantes ventajas fueran especialmente frecuentes ni significativas. Analizando la remuneración de los ejecutivos poco después de la Segunda Guerra Mundial, el economista Challis Hall descubrió que «los gastos pagados por la empresa del tipo de los que realmente reducen los costes de compra de los ejecutivos y representan ingresos adicionales son de escasa importancia en las grandes

compañías». [9] Hoy en día, los directores generales no parecen cenar con más frugalidad que sus homólogos de los años sesenta, ni tampoco parecen ahorrar más en aviones de empresa. Gastar con laxitud el dinero corporativo no era de ningún modo una forma socialmente aceptada de comportarse entre los ejecutivos antes de los años ochenta. [10]

Las estrategias para eludir el pago de impuestos surgían con regularidad, pero se prohibían con rapidez. La Ley de Ingresos de 1935 elevó la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta al 79%, el tipo más alto hasta la fecha. Tras su promulgación, los ricos buscaron formas de eludir las nuevas obligaciones. En su mensaje de 1937 al Congreso, Roosevelt adjuntó una carta del secretario del Tesoro, Henry Morgenthau Jr., que enumeraba ocho estratagemas de elusión fiscal que habían florecido y debían prohibirse por ley de inmediato. La primera de ellas era «la estrategia consistente en evadir impuestos mediante la creación de empresas tenedoras personales en las Bahamas, Panamá y Terranova, así como en otros lugares del extranjero donde los impuestos son bajos y las leyes societarias son permisivas». En 1936, docenas de estadounidenses adinerados habían creado empresas fantasma extraterritoriales, a las que habían transferido la propiedad de sus carteras de acciones y bonos. Eran estas compañías fantasma, en lugar de sus propietarios de carne y hueso, las que cobraban los dividendos y los intereses, con lo que escapaban así de la tributación estadounidense. El Gobierno se apresuró a modificar la ley para ilegalizar explícitamente esta operación. [11] A partir de 1937, cualesquiera ingresos percibidos por *holdings* extranjeros controlados por estadounidenses quedarían sujetos de inmediato a gravamen en Estados Unidos. La posesión de compañías extranjeras para evitar el pago de impuestos se volvió inútil automáticamente.

De manera similar, en los años sesenta, un número creciente de estadounidenses ricos habían comenzado a abusar de la ley haciendo contribuciones benéficas desgravables a fundaciones privadas que controlaban ellos mismos. Lo cierto es que esas contribuciones no eran «benéficas», y las fundaciones ofrecían becas a sus propios fundadores, a sus familiares o a sus amigos, o bien hacían donaciones con motivaciones políticas. En la Ley de Reforma Fiscal de 1969, se tomaron medidas enérgicas contra esas actuaciones abusivas en beneficio propio, y el resultado no se hizo esperar; en un par de años, de 1968 a 1970, el número de fundaciones privadas de reciente creación cayó en picado: un 80%. A

raíz de esa reforma, las donaciones «benéficas» de los ricos descendieron de forma duradera un 30%. [12]

EL GRAN AUGE DE LA ELUSIÓN FISCAL

La estrategia de Roosevelt funcionó mientras las sucesivas administraciones mantuvieron el sistema de creencias del New Deal. La situación cambió a comienzos de los años ochenta. «El Gobierno no es la solución a nuestro problema; el Gobierno es el problema», rezaban las célebres palabras de Reagan en su discurso de investidura de enero de 1981. Si algunos sentían la tentación de evitar pagar impuestos, la culpa no era suya, sino de los altos tipos impositivos «antiestadounidenses». En la nueva ideología que se propagó por Estados Unidos a principios de los años ochenta, la elusión de impuestos se convirtió en una muestra de patriotismo, y, dado que «la tributación era un robo» de acuerdo con el credo libertario resucitado, se trataba asimismo de una muestra de moralidad. Hasta los años setenta, las sucesivas administraciones habían luchado contra la industria de la elusión fiscal. Cuando Reagan llegó a la Casa Blanca en 1981, la industria pasó a gozar de la aprobación del Gobierno. Se desató el frenesí de los refugios fiscales.

El término «frenesí» no acierta a captar la escala de lo acontecido. La industria creció vertiginosamente. Una red de empresarios, promotores y asesores financieros irrumpió en el mercado. Algunos de esos inventores ponían a su equipo a concebir una nueva idea cada semana. [13] Rebosaban de creatividad y urdían revolucionarias argucias tributarias. Cada vez que el IRS acababa con una estratagema particularmente escandalosa, se engendraban otras tantas. Estas se anunciaban como la pasta de dientes en *The Wall Street Journal* y en las secciones financieras de los principales periódicos. La magia de la economía de mercado operaba en pleno apogeo; la competencia provocaba la bajada de los precios de esas tretas fiscales. Como cualquier otro producto en una economía de mercado, su invención enriquecía tanto a productores como a consumidores. Los financiadores, los promotores y los asesores se embolsaban las comisiones; los evasores de impuestos redondeaban sus balances. Se originaba así un «gran excedente», que es como los economistas denominan a esas ganancias. Con una particularidad, la de que todo ese excedente se generaba, dólar a dólar, a expensas del resto de la sociedad.

El producto icónico de la era Reagan —el iPod de la elusión de impuestos, si se quiere— llegaría a conocerse como «refugio fiscal». Veamos cómo funcionaba. El impuesto sobre la renta permitía a los contribuyentes deducir las pérdidas comerciales de cualquier modalidad de ingresos. Así pues, la industria de la elusión fiscal empezó a vender inversiones en empresas cuyo único encanto residía en que estaban registrando pérdidas. Esas empresas no eran corporaciones ordinarias sino sociedades de personas (*partnerships*) (2) y, en cuanto tales, no estaban sujetas a impuestos sobre sociedades. En lugar de ello, en una sociedad de personas las ganancias se asignan cada año a los inversores (los socios), sumadas (o sustraídas, en el caso de una pérdida) a los ingresos de los propios socios, quedando sujetas a los impuestos sobre la renta individual. Quienquiera que invirtiese en esas sociedades deficitarias (o refugios fiscales) podría reclamar una participación en las pérdidas de la empresa. Por ejemplo, un empleado con un salario alto y con una participación de un 10% en una sociedad de personas que registrase una pérdida de un millón de dólares podría deducir 100.000 dólares de sus ganancias y rebajar, en consecuencia, su impuesto sobre la renta. Otro tanto cabe decir de la persona adinerada que viviera de sus ingresos en concepto de intereses o dividendos.

Algunas de esas sociedades de personas eran empresas ficticias sin actividad económica alguna. Su razón de ser era registrar pérdidas sobre el papel con el fin de incorporarlas a la declaración de impuestos de sus propietarios. Otras eran empresas genuinas que en realidad eran rentables, pero generaban pérdidas fiscales en virtud de las disposiciones específicas del código tributario, tales como las generosas deducciones por depreciación en los sectores del petróleo, el gas y los bienes raíces. La primera ley tributaria de la era Reagan, la Ley Fiscal para la Recuperación Económica de 1981, permitía a las empresas depreciar sus activos con más rapidez, aumentando la eficacia de este tipo de refugio fiscal.

Aunque la industria de los refugios fiscales nació unos cuantos años antes de la llegada de Reagan a la Casa Blanca, su auténtico auge no se produjo hasta principios de los años ochenta. Analicemos los números. En 1978, la cantidad de pérdidas de las sociedades de personas reflejadas en las declaraciones del impuesto sobre la renta individual representaban el equivalente al 4% de los ingresos totales antes de impuestos del 1% en la cúspide. La cifra creció, primero con lentitud y luego de forma exponencial,

hasta alcanzar el equivalente al 12% de los ingresos del 1% más rico en 1986, el nivel más alto jamás registrado de la historia del impuesto sobre la renta en Estados Unidos. Desde 1982 hasta 1986, las pérdidas ficticias declaradas por los inversores en los refugios fiscales superaban los beneficios totales obtenidos por las sociedades de personas reales en todo el país. [14] Es correcto, la cantidad total de ingresos netos de las sociedades de personas (ganancias menos pérdidas) reflejadas en las declaraciones de impuestos era negativa, un fenómeno verdaderamente único. Ni siquiera durante la Gran Depresión había sucedido tal cosa. El de 1982 fue un año de recesión, pero desde 1983 hasta 1986 la economía se recuperó y creció con rapidez. No obstante, los refugios fiscales habían alcanzado niveles tan altos que industrias enteras, desde los bienes raíces hasta el petróleo, parecían estar registrando pérdidas; se trataba, eso sí, de pérdidas sobre el papel, deducibles de la renta personal de sus propietarios.

Los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta cayeron en picado. A mediados de los años ochenta, lo recaudado a través del impuesto federal sobre la renta (individual y de sociedades) llegó a su nivel más bajo como una fracción de la renta nacional desde la recesión de 1949, que había sido una de las más graves de la historia moderna de Estados Unidos. Entretanto, el déficit del Gobierno federal superó el 5% de la renta nacional entre 1982 y 1986, el nivel más alto registrado desde la Segunda Guerra Mundial.

Este auge de la elusión fiscal acabó fortaleciendo la posición de Reagan a la hora de negociar la Ley de Reforma Fiscal de 1986. En ese momento, el déficit era tan elevado que los demócratas insistían en que ningún cambio en la ley debía contribuir al deterioro del equilibrio fiscal. Reagan los complació, dispuesto a rebajar los tipos impositivos, pero la reducción sería neutra en cuanto a los ingresos gracias a la abolición de los refugios fiscales. Atrás quedarían los días en los que una pérdida ficticia de 100.000 dólares sobre el papel podía borrar un salario real de 100.000 dólares. A partir de entonces, las pérdidas comerciales solo serían deducibles de los beneficios comerciales. [15] Dada la magnitud que habían alcanzado los refugios fiscales a mediados de los años ochenta, la eliminación de esa laguna legal permitiría recaudar miles de millones. Y así fue. Tras la promulgación de la ley, las sociedades de personas, como por arte de magia, dejaron de registrar pérdidas sobre el papel. Del 12% de los ingresos antes de impuestos del 1% en la cúspide, la cantidad total de pérdidas de las sociedades de personas descendió hasta el 5% en 1989 y

hasta el 3% en 1992. A principios de la década de 1990, el refugio fiscal había desaparecido.

ELUSIÓN FISCAL FRENTE A EVASIÓN FISCAL : UN DEBATE VICIADO

Los mercados son la institución más poderosa que se ha inventado hasta la fecha para satisfacer la infinidad de deseos humanos; la manera más eficaz de suministrar diversos productos que colman las necesidades cambiantes de miles de millones de individuos. Pero están intrínsecamente desprovistos de toda preocupación acerca del bien común. Los mismos mercados que nos proporcionan teléfonos móviles cada vez más veloces y cereales cada vez más sabrosos para el desayuno pueden suministrarnos, sin inmutarse, servicios con valor social cero o negativo, que enriquecen a una parte de la sociedad, pero dejan igual de pobre a otra parte, o incluso incrementan la pobreza en términos colectivos. El mercado de la elusión fiscal es un ejemplo de un mercado semejante. No crea ni un solo dólar de valor. Enriquece a los ricos a expensas del Gobierno, es decir, de todos y cada uno de nosotros. Detrás de todas las epidemias de elusión de impuestos no solo yace una súbita aversión a la tributación entre la población, sino también una explosión de creatividad en el mercado de las argucias fiscales.

Por supuesto, no todos los servicios que ofrecen los abogados fiscales y las empresas de consultoría fiscal son despreciables desde un punto de vista social. Algunos ayudan a los individuos y a las empresas a entender el derecho tributario, clarifican las ambigüedades o, en términos más básicos, cumplimentan en su nombre los formularios de la contribución. Todos estos servicios son legítimos. Sin embargo, la fabricación de productos destinados en exclusiva a reducir de manera sustanciosa los impuestos no difiere mucho de la venta de herramientas para robar. Al menos así es como se trataba esta actividad antes de 1980, cuando el mercado de las estratagemas tributarias se consideraba repugnante y no se permitía que prosperase. Ningún mercado existe en el vacío; los gobiernos deciden cuáles pueden existir y cuáles no, o como mínimo cuáles hay que regular con más severidad. Tolerar la elusión fiscal es una decisión que toman los gobiernos.

Esto nos lleva a formular una serie de preguntas interesantes. En primer lugar, si se trata de un puro robo, ¿cómo se las arregla la industria de la elusión fiscal para legitimarse?

En Estados Unidos, la retórica que consiente la elusión de impuestos puede remontarse a los primeros tiempos de la tributación progresiva. En 1933, *The New York Times* reveló que J. P. Morgan, un titán de la riqueza estadounidense, no había pagado nada en impuestos sobre la renta ni en 1931 ni en 1932. El financiero no tardó en recibir los ataques de la comisión bancaria del Senado, y comenzó a mostrarse cada vez más descontento con las acusaciones de evasión de impuestos por parte de los demócratas y de Roosevelt. [16] ¿Cuál era su pecado, a juicio de Morgan? Meter en el mismo saco la evasión y la elusión fiscal. La evasión fiscal suponía infringir la ley; todo el mundo estaba de acuerdo en que eso era algo malo. Pero la elusión fiscal no, pues consistía en utilizar sin más las lagunas del código tributario con el fin de preservar los máximos ingresos posibles. Insistía en que evitar las lagunas jurídicas no era una cuestión de responsabilidad moral, sino que el responsable era el Gobierno; si existía una laguna legal, era a los responsables políticos a quienes correspondía subsanarla. Entretanto, no podía culparse a quienes tenían la astucia suficiente para explotarla. No es de extrañar que Morgan insistiera en que él se limitaba a eludir impuestos, pero que jamás los evadía.

Esta línea de defensa continúa siendo esencial en la actual industria de la elusión fiscal, pero estaba mal cuando J. P. Morgan la aprovechó y lo sigue estando hoy. ¿Por qué? Porque la legislación de Estados Unidos, al igual que la de la mayoría de los países, contiene un conjunto de disposiciones, conocidas como la «doctrina de la sustancia económica», que tornan ilegal cualquier transacción que no tenga otro propósito que la reducción de la responsabilidad fiscal. Todo el mundo comprende que el mercado de la elusión de impuestos irá siempre un paso por delante de los gobiernos, por lo que resulta imposible anticipar las mil maneras en las que los contables y los asesores fiscales muy bien remunerados y altamente motivados tratarán de burlar la ley. Esa es la razón por la que la doctrina de la sustancia económica invalida de forma preventiva las transacciones que no tienen otro propósito que eludir impuestos. ¿Invertir en sociedades de personas ficticias para generar pérdidas sobre el papel que permitan desgravar? ¿Crear empresas fantasma en Bermudas con el único propósito de eludir impuestos? Incluso si no están explícitamente prohibidas por la ley, estas transacciones violan la doctrina de la sustancia económica. En ese sentido, son ilegales.

Por supuesto, puede ser difícil saber por qué los contribuyentes individuales participan en determinadas transacciones. A veces, ciertas estrategias que parecen pura elusión fiscal promueven asimismo un objetivo económico legítimo. Los gobiernos también emplean el sistema fiscal para fomentar ciertas actividades, como la inversión en bonos de las administraciones locales (cuyos pagos de intereses están exentos de impuestos en Estados Unidos). Otorgar esos incentivos es con frecuencia una mala política (ya que se reducen los ingresos fiscales por dudosas razones, a menudo bajo la presión de grupos con intereses especiales), pero explotarlos no es reprobable. J. P. Morgan tenía razón en ese aspecto. El problema estriba en que una buena parte de la elusión fiscal que supuestamente es «perfectamente legal», como la creación de empresas fantasma en pequeñas islas tropicales, viola de manera flagrante la doctrina de la sustancia económica y, por ende, infringe la ley. [17]

LA POLÍTICA Y LOS LÍMITES DE LA APLICACIÓN DE LA LEY

Esto nos conduce a la segunda pregunta fundamental. Si muchas transacciones que cuestan miles de millones en ingresos fiscales son en realidad ilegales, ¿por qué no se impugnan en los tribunales? ¿Qué es lo que impide que los gobiernos hagan cumplir el principio de la sustancia económica?

Para entender este enigma, hemos de partir del hecho de que a las autoridades fiscales les resulta imposible investigar todas las transacciones sospechosas. Existe de entrada un problema básico de información, y es que enterarse de la constelación de estratagemas que surgen requiere tiempo, por lo que la industria de la elusión fiscal puede desbordar fácilmente las capacidades de inspección del IRS. En 1980, el Tribunal Fiscal de Estados Unidos tenía 5.000 casos de refugios fiscales pendientes; en 1982, a medida que fue cobrando fuerza el frenesí de la elusión de impuestos, ese número se había triplicado hasta 15.000. [18] En unos cuantos meses, el tribunal tenía que informarse y pronunciarse sobre miles de estrategias diferentes que habían proliferado; una tarea imposible.

Existe asimismo un problema de recursos. Los estadounidenses con más aversión a los impuestos gastan cada año miles de millones de dólares en el diseño de sus estrategias de optimización fiscal, y las cantidades invertidas son cada vez mayores. Los recursos humanos y monetarios disponibles en el IRS son menores y menguantes. Esto no solo torna más difícil descubrir

las estratagemas dudosas, sino también investigar, enjuiciar y, en última instancia, invalidar las transacciones ilegales. Incluso cuando se identifica una argucia que huele a chamusquina, los contribuyentes acaudalados pueden contratar a los mejores abogados (incluidos antiguos legisladores) para defenderla, prolongando durante años la batalla judicial e incrementando sus probabilidades de triunfar en los tribunales.

En un mundo ideal, el IRS confiaría en la autorregulación dentro de la industria de la planificación fiscal. Los abogados y contables fiscales seguirían elevados principios éticos y considerarían que parte de su deber profesional consiste en contribuir a hacer cumplir el espíritu de la ley; se abstendrían de comercializar tretas que violasen la doctrina de la sustancia económica. El problema, sin embargo, es que a esos abogados y contables les pagan los propios promotores y consumidores de las argucias fiscales y, por consiguiente, se enfrentan a un serio conflicto de intereses.

Una buena ilustración de este asunto es el negocio que se viene desarrollando desde los años ochenta, en el que las estratagemas fiscales se venden junto con dictámenes jurídicos escritos que afirman su plausible legalidad. Estos dictámenes sirven en efecto como seguros fraudulentos, protegiendo a los evasores de impuestos contra potenciales sanciones en el caso de que el IRS llegue a considerar abusiva la estrategia adoptada. Los abogados fiscales están obligados por las directrices éticas (y por su conciencia) a ofrecer una opinión jurídica justa. No obstante, la opinión acerca de si una argucia situada en la zona gris se acerca más al negro o al blanco implica una buena dosis de subjetividad y, cuando la remuneración económica es lo suficientemente alta, la tentación de ofrecer la opinión «correcta» —esto es, aquella que blanqueará hasta la más sucia de las estratagemas— puede ser abrumadora.

Por último, y tal vez lo más importante, puede haber una falta de voluntad política para aplicar los impuestos. El caso más claro al respecto es la muerte lenta del impuesto de sucesiones. Mientras que los ingresos fiscales por sucesiones y donaciones ascendían al 0,20% de la riqueza neta de los hogares a principios de los años setenta, desde 2010 apenas han llegado al 0,03 o al 0,04% anual, lo cual supone una reducción por un factor de más de cinco. Esta caída obedece en parte a la elevación del umbral de exención y a la reducción del tipo impositivo marginal máximo (desde el 77% en 1976 hasta el 40% en la actualidad), pero en su mayor parte responde al desplome de su aplicación. En 1975, el IRS auditó el 65% de

las 29.000 declaraciones más cuantiosas de impuestos sucesorios presentadas en 1974. En 2018, solo se examinó el 8,6% de las 34.000 declaraciones de impuestos sobre sucesiones presentadas en 2017. [19] La capitulación ha sido tan severa que, si nos tomamos en serio la riqueza reflejada en la actualidad en las declaraciones de impuestos sucesorios, se diría que los ricos son prácticamente inexistentes en Estados Unidos o bien que nunca mueren. A tenor de la riqueza reflejada en las declaraciones de impuestos sobre sucesiones, se diría que hoy en día la riqueza está distribuida más equitativamente en Estados Unidos que en Francia, en Dinamarca y en Suecia. [20] Cuando mueren las personas incluidas en las listas de *Forbes* de los cuatrocientos estadounidenses más ricos, la riqueza declarada en su patrimonio es, por término medio, solo la mitad de la estimación de *Forbes* de su auténtico capital. [21]

¿Qué ha sucedido? Siempre ha existido la elusión del impuesto sobre sucesiones. [22] Ahora bien, las sucesivas administraciones han abordado el problema con grados variables de entusiasmo. Desde los años ochenta, los esfuerzos han sido, cuando menos, mínimos. Denigrado por quienes se oponen a él como un «impuesto por defunción», el impuesto sobre las sucesiones es la única carga federal sobre la propiedad. Es asimismo el más progresivo de todos los gravámenes del Estado, habiendo eximido desde su creación a más del 90% de la población. [23] Como tal, ha sido uno de los blancos principales de la ideología desigualitaria y sacralizadora de la propiedad que ha modelado la política estadounidense desde los años ochenta. Resulta imposible comprender el éxito de la actual industria de planificación del impuesto sobre sucesiones (la proliferación de entidades «benéficas» o el abuso de los descuentos en la valoración, por no mencionar los casos bien documentados de fraude descarado y no enjuiciado) [24] fuera de este contexto político. La política determina las prioridades de aplicación de la ley, sobre todo la decisión de implementar la doctrina de la sustancia económica o bien de tolerar las transacciones que tienen como único propósito la reducción de las facturas impositivas.

Las decisiones concernientes a la aplicación de la ley explican por qué, en contraste con lo que suele creerse, el cumplimiento tributario no aumenta necesariamente cuando se rebajan de forma drástica los tipos impositivos, sino todo lo contrario. Cuando Reagan redujo el tipo máximo del impuesto sobre la renta del 70 al 50% en 1981, se incrementaron los refugios fiscales. Desde que se redujeron los tipos impositivos estatales máximos a principios

de los años ochenta (del 70% en 1980 al 55% en 1984) y luego otra vez en la década del 2000 (del 55% en 2000 al 40% en la actualidad), la elusión del impuesto sobre sucesiones ha cobrado fuerza de manera análoga. En ambos casos, las transformaciones en la recaudación fiscal (transformaciones que reflejaban los más profundos cambios políticos e ideológicos que impulsaron en primer lugar el descenso de los tipos legales) triunfaron sobre los efectos en pro del cumplimiento fiscal, que en teoría iba a producir la reducción de los tipos impositivos máximos. [25]

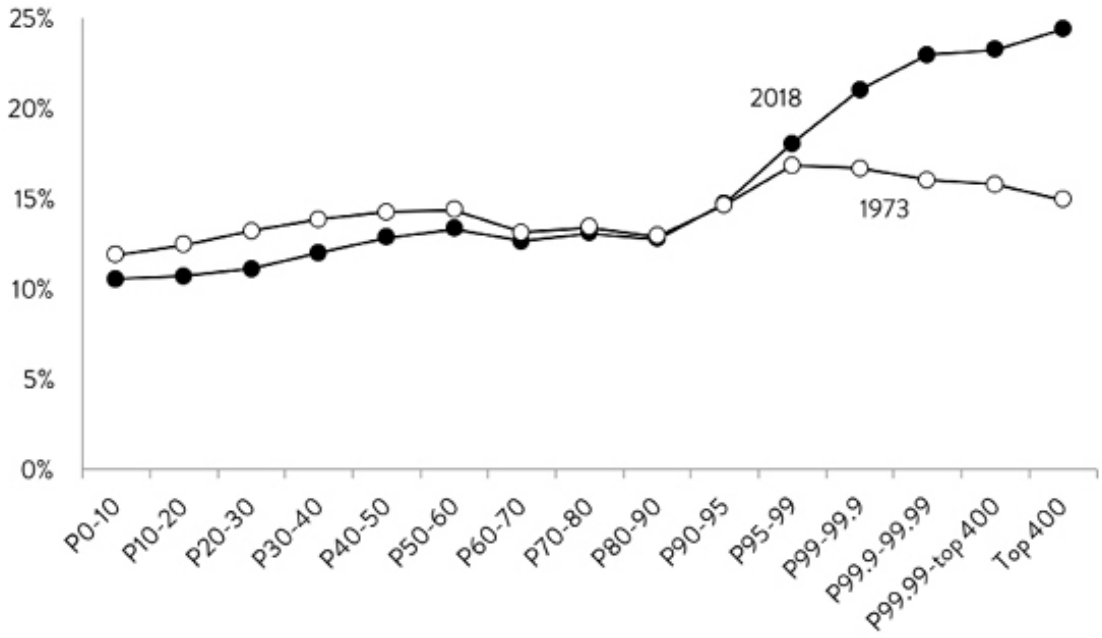
« LOS POBRES EVADEN , LOS RICOS ELUDEN »… ¿ O VICEVERSA ?

¿Quién evade impuestos hoy en día? Resulta difícil responder a esta pregunta: la medición de la actividad ilegal y de la economía sumergida es, por definición, una empresa plagada de incertidumbres. Con todo, no estamos completamente a oscuras. Disponemos de dos fuentes fundamentales para calcular la magnitud y la distribución de la evasión fiscal. La primera son las auditorías fiscales aleatorias. Además de las auditorías operativas, que están dirigidas a personas las cuales es probable que estén engañando, el IRS examina las declaraciones de impuestos de un subconjunto de contribuyentes seleccionados cada año también de forma aleatoria. Al hacerlo, el objetivo de la agencia no es perseguir a probables defraudadores, sino estimar la magnitud de la brecha fiscal (cuántos impuestos en total se quedan sin recaudar) y aprender más acerca de quién evade. Ese es el motivo por el que, para el propósito de este programa de investigación, las declaraciones auditadas se seleccionan al azar. [26]

Las auditorías aleatorias son una poderosa herramienta que puede desvelar ingresos no declarados de trabajo por cuenta propia, abusos de los créditos tributarios o, más en general, todas las modalidades relativamente simples de evasión fiscal. Pero tienen una limitación principal, la de que no detectan bien la evasión fiscal de los ultrarricos. En el contexto de una auditoría aleatoria, resulta casi imposible localizar el uso de cuentas bancarias en el extranjero, exóticas fundaciones, corporaciones ficticias ocultas y otras formas sofisticadas de evasión fiscal. La mayoría de estas modalidades de argucias fiscales tienen lugar a través de intermediarios legales y económicos, muchos de los cuales operan en países con mucha opacidad financiera. Para complementar las auditorías aleatorias, es preciso recurrir a otras fuentes de información capaces de detectar esas

modalidades complejas de evasión fiscal. Estas fuentes incluyen las filtraciones de las instituciones financieras extraterritoriales (como los papeles de Panamá de 2016, una filtración de documentos internos de la empresa panameña Mossack Fonseca) y las amnistías fiscales, es decir, los programas gubernamentales en los que se anima a los evasores fiscales a confesar a cambio de la reducción de sanciones.

3.1 EL AUMENTO DE LA EVASIÓN FISCAL ENTRE LOS RICOS
(Impuestos evadidos como porcentaje de los impuestos debidos, por grupos de renta antes de impuestos)



Nota : El gráfico representa la cantidad de impuestos evadidos como una proporción de los impuestos debidos, por grupos de renta bruta, en 1973 y 2018. Se incluyen todos los impuestos en todos los niveles gubernamentales. En 1973, el índice de evasión fiscal era bastante constante en todos los grupos de renta. En 2018, los ricos evadían más (entre el 20 y el 25%) que la clase trabajadora y la clase media (que evadían entre el 10 y el 12% de sus impuestos). Detalles completos en taxjusticenow.org .

Un famoso dicho entre los abogados fiscales estadounidenses es que «los pobres evaden pero los ricos eluden». Solo los contribuyentes del montón violan la ley escrita negro sobre blanco. Según esta concepción, los ricos utilizan lagunas sofisticadas y legales para rebajar sus facturas. Ahora bien, una vez que combinamos las auditorías aleatorias con los datos filtrados y

aquellos extraídos de las amnistías, existen escasas evidencias de que el dicho encierre verdad alguna. Como muestra el gráfico 3.1, teniendo en cuenta todos los impuestos en todos los niveles gubernamentales, en Estados Unidos todos los grupos sociales evaden parte de sus obligaciones tributarias. Pero los ricos parecen evadir más que el resto de la población. La proporción de gravámenes debidos pero no pagados se mantiene estable a través de la mayor parte de la distribución de la renta, desde la clase trabajadora hasta la clase media alta, en un poco más del 10%, para ascender hasta casi el 25% en el terreno de los ultrarricos. [27]

¿Cómo podemos explicar este hallazgo? En primer lugar, la clase trabajadora y la clase media son incapaces de evadir gran cosa. La mayor parte de sus ingresos consisten en salarios, pensiones y rentas de inversiones obtenidas a través de instituciones financieras nacionales. Estas fuentes de ingresos se declaran automáticamente al IRS, lo cual torna imposible la evasión fiscal. Por supuesto que existe evasión de impuestos en la base de la pirámide de rentas, básicamente evasión de impuestos sobre el consumo (por ejemplo, mediante el empleo de transacciones en efectivo) y de impuestos sobre los salarios (por ejemplo, en el caso de los trabajadores por cuenta propia), los dos principales impuestos que pagan los estadounidenses de clase trabajadora. No obstante, para la inmensa mayoría de la población, la evasión de impuestos está limitada por la comunicación sistemática de la información al IRS por parte de los empresarios, los bancos y otros. [28] Conforme ascendemos en la pirámide de renta, cada vez son menos los ingresos comunicados por terceros, lo cual hace posible la evasión fiscal.

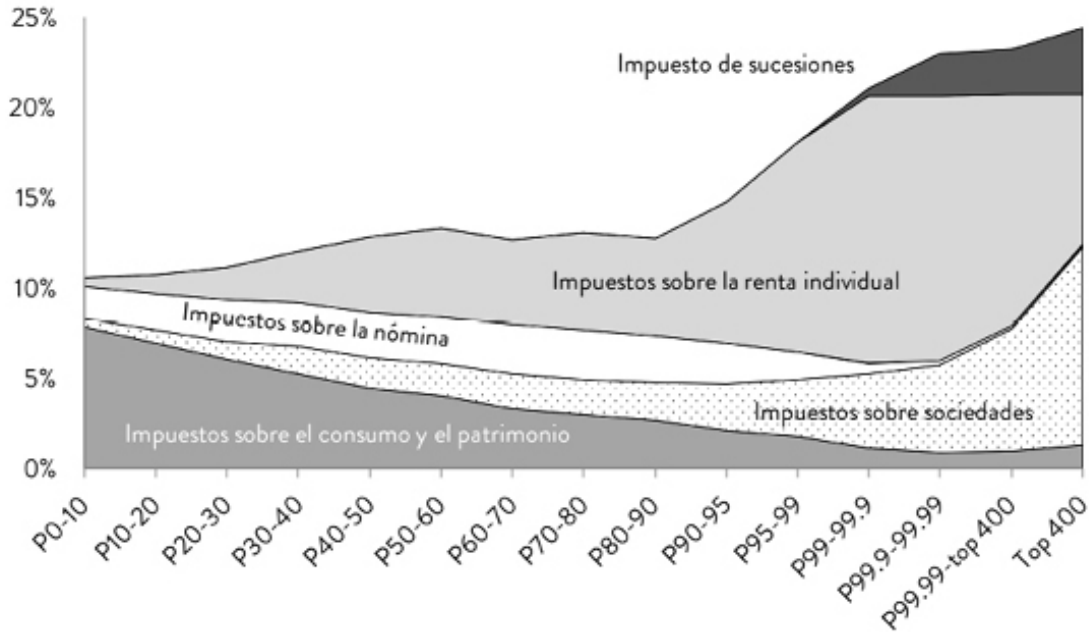
La segunda y principal razón por la que la evasión de impuestos aumenta con la renta es que, en contraste con el resto de la sociedad, los ricos pueden contar con la industria de la evasión fiscal para que les ayude a eludir sus obligaciones. Este sector se ha tornado más elitista con el tiempo y hoy se dirige a contribuyentes más ricos que hace cuatro décadas. A principios de los años ochenta, los impulsores de los refugios fiscales anunciaban sus creaciones en los principales periódicos. La ventaja era que tenían cientos de miles de clientes, entre médicos, abogados, empleados fijos y ricos herederos por igual. Pero los timos que creaban eran muy visibles, y siempre existía el riesgo de que el IRS los echase abajo. La moderna industria de planificación fiscal apunta a la élite económica mundial con eventos solo para invitados, tales como galas, torneos de golf e

inauguraciones de exposiciones artísticas. A medida que aumenta la desigualdad, los grandes bancos de gestión de patrimonios (así como los bufetes de abogados y los fiduciarios que crean empresas ficticias, fideicomisos y fundaciones) pueden ganar altos honorarios cortejando a unos cuantos clientes extremadamente ricos. [29]

Así es como la evasión fiscal, que en 1973 (el primer año en que se llevó a cabo el programa de auditorías aleatorias del IRS) era aproximadamente constante en todo el espectro fiscal, hoy en día aumenta a medida que ascendemos en la escala de la distribución de la renta. Con la desregulación de la industria financiera y el crecimiento de la desigualdad, la industria de la evasión fiscal nunca ha sido más amplia ni ha estado más preocupada por servir a los ultrarricos. Esta evolución se ha visto reforzada por dos tendencias concurrentes. La primera consiste en los cambios en la aplicación de la ley, como hemos visto en el caso del impuesto sobre sucesiones. La segunda es la globalización, que ha inaugurado nuevas modalidades de elusión fiscal, como el traslado de los beneficios empresariales a paraísos fiscales (que estudiaremos con detenimiento en el capítulo siguiente) y la ocultación de riqueza en jurisdicciones que aplican el secreto fiscal.

3.2 «LOS POBRES EVADEN, LOS RICOS ELUDEN»… ¿O VICEVERSA?

(Impuestos evadidos como porcentaje del total de los impuestos debidos, por grupos de renta en bruto)



Nota : El gráfico representa la cantidad de impuestos evadidos como una fracción de los impuestos debidos, por grupos de renta bruta, en 2018. El gráfico muestra asimismo la composición de la evasión fiscal por tipo de impuesto. Se incluyen todos los impuestos en todos los niveles gubernamentales. En 2018, los ricos evadían más que la clase trabajadora y la clase media, debido a la débil aplicación del impuesto sobre sucesiones, la agresiva evasión del impuesto de sociedades por parte de las multinacionales y la del impuesto sobre la renta individual. Detalles completos en taxjusticenow.org .

EL GRAN ESCAPE：LA EVASIÓN FISCAL A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS

En el corazón de la evasión fiscal actual mora una tecnología poderosa y versátil; la empresa fantasma en el extranjero. Hecha famosa en 2016 por las revelaciones de los papeles de Panamá, la empresa fantasma en el extranjero es como una herramienta multiusos. Puede utilizarse para eludir impuestos sobre sucesiones, impuestos sobre las ganancias de capital, impuestos sobre la renta ordinaria, impuestos sobre la riqueza, impuestos sobre la renta corporativa o impuestos de retención sobre los pagos transfronterizos de intereses, dividendos y regalías. También resulta útil si queremos defraudar al IRS, a nuestros excónyuges, a nuestros hijos, a nuestros socios comerciales o a nuestros acreedores. También es de mucha ayuda si nuestro objetivo es practicar el uso de información privilegiada, blanquear dinero, embolsarnos comisiones ilegales, financiar una campaña electoral por debajo de la mesa o financiar a grupos terroristas. Como

emblema de la economía de suma cero, la empresa fantasma extraterritorial no tiene rival.

El uso de esta tecnología se ha disparado desde los años ochenta. En 1936, como hemos visto, una serie de estadounidenses ricos incorporaron empresas fantasma *offshore* para tratar de eludir los impuestos sobre la renta, antes de que el Congreso declarara ilegal percibir ingresos en el extranjero sin pagar impuestos en Estados Unidos. Pero ha sido solo a lo largo de las tres últimas décadas cuando ha despegado el mercado de las sociedades fantasma. Pensemos en Mossack Fonseca, sobre la que disponemos de datos exhaustivos gracias a la filtración de los papeles de Panamá. Desde su creación en 1977 hasta 1986, Mossack Fonseca incorporó unos cuantos centenares de empresas fantasma al año; desde 1986 hasta 1999, miles al año, y desde 2000 hasta 2010, más de 10.000 al año. Tras la crisis financiera, el número de creaciones de nuevas compañías volvió a caer a algo menos de 10.000 al año. En el momento de la filtración de 2016, solo Mossack Fonseca había creado 210.000 compañías en veintiún centros financieros en el extranjero, principalmente en las Islas Vírgenes y en Panamá. [30] No disponemos de cálculos fiables del número total de empresas fantasma activas a nivel mundial, pero es probable que sea del orden de centenares de miles, y quizá de millones.

En Estados Unidos, las firmas fantasma han cobrado nueva notoriedad gracias al fraude de Paul Manafort. En agosto de 2018, los miembros del jurado de Virginia descubrieron que el antiguo jefe de campaña del presidente Trump había olvidado incluir en las declaraciones de sus impuestos los millones ingresados por los oligarcas ucranianos en sus cuentas bancarias en Chipre. Al igual que la inmensa mayoría de las cuentas en el extranjero de los evasores fiscales de todo el mundo, sus cuentas chipriotas pertenecían sobre el papel a empresas fantasma constituidas en lugares libres de impuestos. ¿Por qué? Porque las empresas fantasma desvinculan las cuentas bancarias de sus propietarios, creando una opacidad financiera que hace más difícil que las autoridades fiscales, los investigadores y los reguladores sepan quién posee realmente qué. En Suiza, históricamente el epicentro mundial de la gestión de la riqueza *offshore* , más del 60% del capital en manos extranjeras está a nombre de empresas fantasma, constituidas sobre todo en las Islas Vírgenes Británicas y en Panamá. [31]

COMBATIENDO LA EVASIÓN FISCAL : LA LECCIÓN DE LA FATCA

Durante mucho tiempo, la idea de que la evasión fiscal en el extranjero podía combatirse con eficacia se recibió con cortés circunspección, por decirlo con suavidad. ¿Acaso no tiene Suiza, como todas las naciones soberanas, derecho a aplicar sus propias leyes? Si desea imponer el secreto bancario estricto y prohibir que las instituciones financieras compartan información sobre sus clientes, ¿qué demonios podría hacer cambiar la situación?

Y, sin embargo, el cambio se produjo en 2010, cuando el Congreso aprobó y el presidente Obama firmó la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA, por sus siglas en inglés), que impone un intercambio automático de datos entre los bancos extranjeros y el IRS. Las instituciones financieras del mundo entero han de identificar quiénes de sus clientes son ciudadanos estadounidenses e informar al IRS de lo que cada persona tiene en sus cuentas, así como de los ingresos percibidos en ellas. La no participación en este programa conlleva fuertes sanciones económicas, en la forma de una carga del 30% sobre todos los ingresos en concepto de dividendos e intereses pagados por Estados Unidos a las instituciones financieras poco colaboradoras. Bajo esa amenaza, casi todos los países han accedido a aplicar esta ley. Emulando a Estados Unidos, muchos otros países han alcanzado acuerdos similares con paraísos fiscales, y el intercambio automático de información bancaria se ha convertido, desde 2017, en el estándar mundial. Los principales paraísos fiscales, incluidos Luxemburgo, Singapur y las Islas Caimán, participan en esta nueva modalidad de cooperación internacional.

Aunque todavía es demasiado pronto para ofrecer una evaluación cuantitativa de esta política, marca un importante alejamiento cualitativo con respecto a las prácticas anteriores. Antes de la Gran Recesión, apenas había intercambio de información entre los bancos de los paraísos fiscales y las autoridades tributarias de otros países. [32] En ese contexto, ocultar la riqueza en el extranjero era un juego de niños. Hacerlo hoy en día requiere más sofisticación y determinación.

El nuevo régimen es imperfecto. Sería ingenuo pensar que los mismos banqueros que durante décadas han estado ocultando a sus clientes detrás de empresas fantasma, pasando diamantes de contrabando en tubos de dentífrico y entregando extractos bancarios escondidos en revistas

deportivas estén cooperando ahora honestamente con las agencias tributarias. La opacidad financiera sigue siendo extrema, y a los banqueros *offshore* les resulta sumamente sencillo fingir que no tienen clientes estadounidenses ni franceses, pues se limitan a administrar cuentas «pertenecientes» a empresas fantasma en Panamá o las Bahamas, y no envían por tanto información alguna a las autoridades competentes. Aun así, es importante constatar los progresos hechos desde mediados de la década de 2000, cuando prevalecían la confidencialidad y la falta de cooperación.

Una y otra vez aprendemos la lección clave, que lo que ayer se aceptaba puede declararse ilegal mañana. Nuevas formas de cooperación internacional que muchos consideraban imposibles pueden materializarse en periodos de tiempo relativamente breves. La evasión fiscal no es un destino inalterable que condene al fracaso cualquier proyecto de mayor justicia tributaria. La tolerancia hacia la evasión de impuestos es una decisión que tomamos como colectivo y, así, también hay otras decisiones que podemos tomar.

4
BIENVENIDOS A BERMULANDA

Era un frío día de invierno en Washington D. C., por lo que la ceremonia se celebró en el interior. En el Despacho Oval, el 22 de diciembre de 2017, el presidente Donald Trump firmó la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos —«el mayor recorte tributario, la mayor reforma de todos los tiempos»—. La característica esencial de la ley era la reducción de la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades del 35 al 21%. Según sus promotores, la ley estimularía el crecimiento y crearía empleos. Pero incluso aquellos que no compartían ese pronóstico optimista reconocían que la reforma debía haberse efectuado mucho tiempo atrás. El impuesto de sociedades estaba herido de gravedad. Entre 1995 y 2017, mientras que la tasa federal había permanecido constante en un 35% y los beneficios habían crecido más deprisa que la economía, los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta corporativa (como un porcentaje de la renta nacional) habían caído un 30%. Cantidades ingentes de beneficios se habían trasladado a lugares con impuestos bajos. Las empresas estadounidenses habían acumulado más de tres billones de dólares en Bermudas, Irlanda y otros paraísos fiscales extraterritoriales. [1] El mercado de argucias fiscales estaba rebosante de innovaciones; las autoridades tributarias estaban abrumadas. ¿Le suena a algo todo esto?

Para la mayoría de las élites políticas, económicas e intelectuales de la nación, lo que había que hacer era rebajar en un grado significativo la tasa impositiva corporativa a las sociedades. Durante su presidencia, Barack Obama había abogado en favor de reducirla al 28%, con un tipo más bajo del 25% para los fabricantes. La reforma de Trump no suscitó el mismo fervor bipartidista que la Ley de Reforma Tributaria de 1986 de Reagan, puesto que los legisladores demócratas consideraban que el 21% era un tipo demasiado bajo y se oponían a los cambios que producía la ley en los impuestos sobre la renta individual, de manera que no votaron a favor de ella. Pero la mayoría de los legisladores coincidía en que la rebaja de los

tipos impositivos corporativos era procedente. Al defender esa opinión estaban en consonancia con la mayoría de los legisladores de los países ricos. Mientras se aprobaba la ley de Trump, el presidente francés Emmanuel Macron se comprometía a rebajar el impuesto de sociedades desde el 33 al 25% entre 2018 y 2022. Reino Unido llevaba la delantera, ya que había empezado a reducir el tipo, bajo el mandato del primer ministro laborista Gordon Brown, en 2008 y aspiraba al 17% en 2020. Sobre ese asunto, los Brown, Macron y Trump del mundo estaban de acuerdo. Los vencedores en los mercados globales son móviles; no podemos gravarles en demasía. ¿Otros países están bajando sus tipos? Nosotros también debemos bajar los nuestros. ¿Google ha trasladado a Bermudas su propiedad intelectual y, por tanto, la mayor parte de sus beneficios? Debemos ofrecer incentivos a la empresa para que vuelva a trasladar su propiedad intelectual a Estados Unidos.

Esta visión del mundo plantea un problema. Si la globalización implica impuestos cada vez más bajos para sus principales ganadores (los propietarios de las grandes empresas multinacionales) e impuestos cada vez más altos para los excluidos (las familias de clase trabajadora), entonces es probable que esta no tenga futuro. La injusticia fiscal y la desigualdad continuarán creciendo. ¿Y con qué fin? Existe un riesgo significativo de que cada vez más votantes, falsamente convencidos de que la globalización y la justicia son incompatibles, caigan víctimas de los políticos proteccionistas y xenófobos, y acaben por destruir la propia globalización.

CUANDO LAS GRANDES EMPRESAS PAGABAN MUCHOS IMPUESTOS

Desde la creación del impuesto de sociedades, a comienzos del siglo XX, hasta finales de la década de 1970, las grandes compañías no eludían grandes cantidades. No era por falta de oportunidades, pues las leyes que gobiernan la tributación de las empresas multinacionales no han cambiado mucho desde principios del siglo XX . Pero dos elementos mantenían bajo control la elusión fiscal. En primer lugar, como hicieron para los individuos, Franklin Roosevelt y sus sucesores limitaron la elusión del impuesto de sociedades con una estrategia proactiva de aplicación de la ley, avergonzando a los evasores de impuestos y apelando a la moralidad.

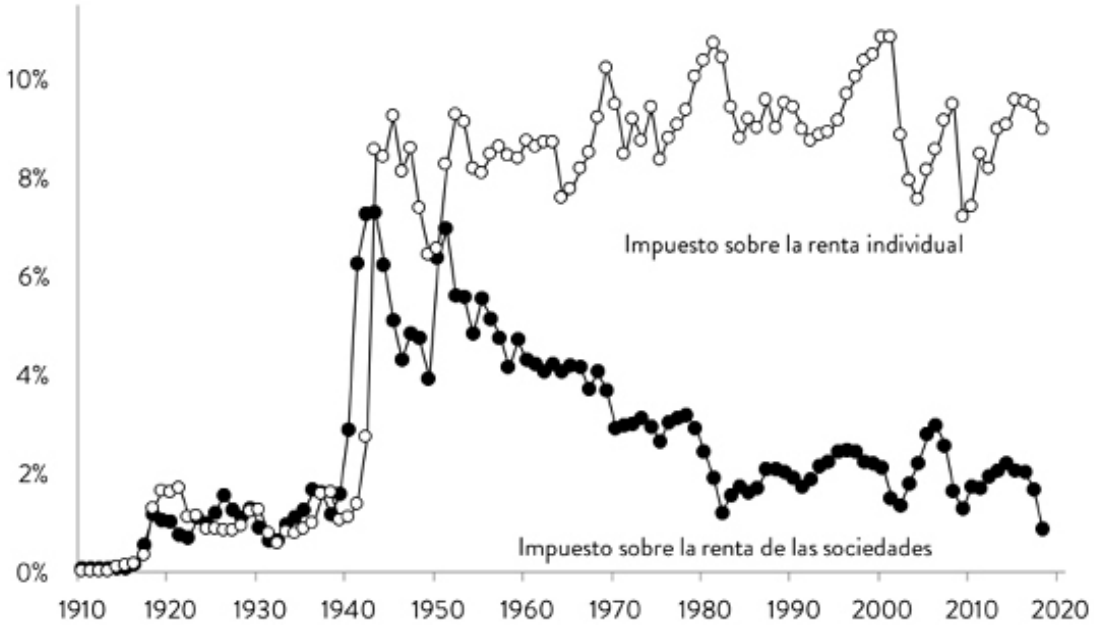
Pero lo más importante era que los ejecutivos corporativos concebían su papel de un modo diferente. Hoy en día, en Estados Unidos existe la

creencia generalizada de que el objetivo de los directores ejecutivos ha de ser elevar el precio de las acciones de su empresa. De acuerdo con esa cosmovisión, las corporaciones no son sino conglomerados de inversores que ponen en común sus recursos. Aunque algunos líderes corporativos puedan lamentar el hecho de estar limitados por los accionistas activistas, todos ellos consideran que es su deber maximizar el valor para el accionista. Y la elusión fiscal aumenta incuestionablemente el valor para los accionistas. Menos pago de impuestos significa más beneficios después de impuestos, que podrán distribuirse en la forma de dividendos a los accionistas o bien utilizarse para recomprar acciones.

Pero la doctrina de que el accionista es el rey no es universal, como ponen de manifiesto las diversas composiciones de los consejos de administración en todo el mundo. En muchos países, los representantes de los empleados constituyen un tercio de los miembros de estos consejos; en Alemania, la proporción es de la mitad en las grandes empresas. [2] Antes de los años setenta, aunque los representantes de los trabajadores no estuvieran presentes, las corporaciones estadounidenses también se consideraban por lo general responsables ante un amplio repertorio de partes interesadas más allá de sus propietarios, como son los empleados, clientes, comunidades y gobiernos. [3] Para lo que aquí nos interesa, esto tiene la implicación de que los ejecutivos de las compañías no consideraban que tuviesen el deber de eludir impuestos ni tenían un presupuesto elevado para planificación fiscal. Hace cincuenta años, General Electric, pese a ser ya un conglomerado de alcance mundial, no contrataba a mil abogados fiscales como ha hecho recientemente.

4.1 LA LENTA AGONÍA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

(Ingresos procedentes del impuesto federal sobre la renta corporativa e individual, porcentaje de la renta nacional)



Nota : El gráfico representa los ingresos procedentes del impuesto federal sobre sociedades y sobre la renta individual como un porcentaje de la renta nacional desde 1913. Tanto el de sociedades como el de la renta individual aumentaron notablemente durante la Segunda Guerra Mundial. Los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta individual se han mantenido más o menos estables (en torno al 10% de la renta nacional) a partir de la Segunda Guerra Mundial, en tanto que los procedentes del impuesto sobre la renta corporativa han disminuido. En 2018, los ingresos procedentes del impuesto federal sobre sociedades supusieron únicamente el 1% de la renta nacional, los más bajos desde la Gran Depresión. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Echemos un vistazo; a principios de los años cincuenta, el impuesto federal sobre la renta corporativa recaudaba sobre una base del 6% de la renta nacional, ¡casi tanto como el impuesto sobre la renta individual! Como hemos visto en el capítulo 2, hasta los años setenta el impuesto de sociedades suponía la mayor parte de los pagos de impuestos efectuados por los ricos, y desempeñaba así un papel clave en la progresividad del sistema fiscal estadounidense en su conjunto.

Deberíamos ser cuidadosos para no exagerar la contribución del impuesto sobre sociedades. Los altos ingresos procedentes de este tributo a principios de los años cincuenta eran en parte el resultado de circunstancias excepcionales. Durante la guerra de Corea, el Gobierno de Estados Unidos reinstauró un impuesto al exceso de ganancias (un gravamen que ya había aplicado durante las dos guerras mundiales), a un tipo del 30% además del tipo impositivo legal vigente del 47%; esa sobretasa incrementó los

ingresos entre 1950 y 1953. Una vez revocado aquel, los ingresos procedentes del impuesto de sociedades se estabilizaron entre el 4 y el 5% de la renta nacional a finales de los años cincuenta y en los sesenta.

No obstante, es importante advertir que el 4 o el 5% sigue siendo mucho más que en la actualidad. A raíz de la reforma tributaria de Trump, hoy en día el impuesto federal sobre sociedades apenas recauda el 1% de la renta nacional en ingresos. En medio siglo, se ha reducido por un factor de cuatro. ¿Qué es lo que ha ocurrido?

EL NACIMIENTO DE LA TRANSFERENCIA DE BENEFICIOS

La primera mella se produjo a finales de los años sesenta y principios de los setenta, en el contexto de una inflación creciente y una mengua de los beneficios empresariales. En los cincuenta y hasta finales de los sesenta, prácticamente sin competencia alguna de Europa ni de Japón, las corporaciones estadounidenses eran muy rentables. Esto comenzó a cambiar en 1969 y 1970, cuando la economía del país fue entrando en recesión a medida que el Gobierno elevaba los impuestos para cerrar los déficits presupuestarios de la guerra de Vietnam y la Reserva Federal endurecía los tipos de interés para combatir la inflación. La disminución de la rentabilidad continuó con la crisis del petróleo de 1973, que condujo a una grave recesión y al gran incremento de los tipos de interés durante los años setenta. Dado que los intereses son deducibles a efectos de impuestos, si son elevados, los pagos reducen la base impositiva y, por ende, los ingresos procedentes del impuesto de sociedades.

Luego llegarían los efectos macroeconómicos, a finales de los años setenta y en la primera mitad de la década de 1980, en virtud del nacimiento de la industria de elusión de impuestos corporativos, al mismo tiempo que crecía la de los refugios fiscales, en el mismo contexto ideológico.

¿Cuál era el equivalente, para las corporaciones, de la sociedad de personas ficticia que hacía furor entre los individuos de altos ingresos? Una compañía financiera en las Antillas Neerlandesas. Una empresa estadounidense creaba una filial en la isla de Aruba, Bonaire o Curaçao. Acto seguido, hacía que esa filial pidiese dinero prestado a un banco europeo al tipo de interés vigente, en torno al 3%, y lo prestara a su vez a la empresa matriz estadounidense a un tipo de interés mucho más elevado, alrededor del 8%. [4] El beneficio de esta maniobra era doble. La compañía financiera extraterritorial obtenía ingresos de los cinco puntos del margen

de interés y, dado que no existía ningún impuesto sobre la renta en las Antillas Neerlandesas, esos ingresos estaban libres de impuestos. Más importante era la ganancia para la matriz estadounidense: como los intereses pagados son deducibles de la base imponible de la renta corporativa, las sumas abonadas a las filiales de las Antillas reducían la cantidad de impuestos debidos al Tío Sam. Al igual que las sociedades de personas ficticias, se trataba de una flagrante argucia fiscal a la que las autoridades acabarían poniendo término a mediados de los años ochenta.

Pero para ver la elusión fiscal empresarial en todo su esplendor, hemos de esperar a mediados de los noventa. La elusión y la evasión fiscales no florecen espontáneamente; como hemos visto en el capítulo anterior, en gran medida vienen alimentadas por los vendedores de argucias fiscales. Y la industria de la elusión de impuestos no funciona en el vacío, sino que el contexto ideológico, económico y jurídico en el que opera tienen relevancia. En los años noventa, todos los semáforos se pusieron en verde. El Muro de Berlín acababa de caer; triunfaban las ideas del libre mercado. Una nueva generación de ejecutivos, adoctrinados durante los años ochenta en el modelo en el que el accionista es el rey, estaba cogiendo las riendas de las multinacionales estadounidenses.

Al mismo tiempo, la globalización estaba abriendo nuevas oportunidades de ahorro fiscal. Hasta los años ochenta, las empresas estadounidenses obtenían menos del 15% de sus ganancias en el extranjero. Si todos los clientes que se tenían estaban en Estados Unidos, crear empresas fantasma en las Islas Vírgenes Británicas podía resultar sospechoso a ojos de las autoridades fiscales. A mediados de los noventa, sin embargo, la proporción de ganancias obtenidas fuera del propio país aumentó de golpe, alcanzando alrededor del 30% en la primera década del siglo XXI . El frenesí de la transferencia de beneficios podía comenzar.

Veamos cómo se desarrolló.

BIENVENIDOS A BERMULANDA

La transferencia de beneficios explota las fragilidades del ordenamiento jurídico que gobierna la tributación de las empresas multinacionales. Este sistema jurídico fue diseñado en los años veinte, inmediatamente después de la invención del impuesto de sociedades, ha permanecido inalterado en gran medida [5] y abraza la idea de que cualquier filial de una compañía multinacional debe tratarse como una entidad independiente. A efectos

fiscales, Apple Irlanda ha de considerarse una empresa independiente y distinta de Apple Estados Unidos. Cualquier beneficio obtenido por Apple Irlanda debe ser gravado en Irlanda y cualquier beneficio obtenido por Apple Estados Unidos debe ser gravado en Estados Unidos.

El problema es simple; dado que la tasa impositiva para las sociedades en Irlanda (el 12,5% según la ley y, en la práctica, con frecuencia mucho menor) es más baja que en Estados Unidos (el 21% sin incluir los impuestos estatales sobre sociedades), Apple sale mejor parada registrando sus beneficios en Irlanda que en Estados Unidos, y la empresa tiene abundantes oportunidades de hacerlo. Por supuesto, ciertas normas limitan la división de los beneficios globales entre las filiales de un determinado grupo multinacional. En teoría, las compañías deben determinar la ubicación de sus beneficios con el intercambio interno de bienes, servicios y activos, como si las distintas filiales fuesen entidades independientes. En cada intercambio, estas deben comerciar al precio de mercado vigente para el bien, servicio o activo en cuestión, algo que se conoce como el «principio de libre competencia». En la práctica, sin embargo, las multinacionales son esencialmente libres para decidir por sí mismas qué precios utilizan (y, por consiguiente, dónde registrar los beneficios) gracias a la industria de la elusión fiscal.

En los años noventa, la industria comenzó a persuadir a las multinacionales para que intercambiaran activos y servicios que poseían una virtud fundamental, la de que carecían de precio de mercado. Activos y servicios tales como logotipos, marcas registradas y servicios de gestión no poseen un valor de mercado observable, lo que torna imposible la aplicación del principio de la libre competencia. ¿Cuál es el precio del logotipo de Apple? Es imposible de saber, pues este logo jamás se ha vendido en ningún mercado. ¿Cuál es el precio del icónico logo de Nike? ¿Cuál es el precio de la tecnología de búsqueda y publicidad de Google? Habida cuenta de que estos logotipos, marcas y patentes no están orientados a la venta exterior, las empresas pueden escoger cualquier precio que les convenga.

El producto vendido por la industria de la elusión fiscal es un paquete con todo incluido; una creativa transacción intragrupo y un precio de transferencia certificado como «correcto» que ha de cobrarse por esa transacción. En la práctica, los precios de transferencia empleados suelen ser lo que maximiza los ahorros fiscales del grupo multinacional. Son las

propias multinacionales quienes pagan a los contables que proponen y certifican esos precios de transferencia. ¿Cuál es la consecuencia de todo esto? Gracias a la proliferación de las transacciones intragrupo efectuadas a precios manipulados, los beneficios altos acaban registrándose en las filiales en las que los tipos impositivos son bajos, mientras que los beneficios bajos van a aquellos lugares donde estos tipos son elevados.

Para ver cómo funciona en la práctica, merece la pena considerar unos cuantos ejemplos.

En 2003, un año antes de ser catalogada como empresa pública en agosto de 2014, Google vendió su tecnología de búsqueda y publicidad a la propia Google Holdings, una filial constituida en Irlanda, pero, a efectos de la Hacienda irlandesa, una residente fiscal en Bermudas, unas islas del Atlántico donde están ubicadas supuestamente su «dirección y gestión». El precio cobrado por esta transferencia no es información pública. Cuando se creó en 1909 en Estados Unidos el impuesto sobre la renta corporativa, la ley establecía que las empresas debían hacer públicas sus declaraciones de impuestos, precisamente con vistas a impedir la evasión fiscal. Pero el Congreso derogó la obligatoriedad de la divulgación pública en 1910 y, desde entonces, los asuntos fiscales de los gigantes corporativos estadounidenses han sido secretos bien guardados.

No obstante, resulta fácil conjeturar que el precio pagado por Google Holdings para adquirir la tecnología de Google debió de ser modesto. ¿Por qué? Porque, de haber sido elevado, Google habría pagado un impuesto considerable en Estados Unidos en 2003. Pero ese año, a juzgar por el prospecto presentado ante la Comisión del Mercado de Valores, pagó globalmente 241 millones de dólares. [6] Incluso si la factura entera de impuestos de la compañía resultara de la venta de activos intangibles de Google a su filial en Bermudas (lo cual es improbable, pues posiblemente Google habría pagado impuestos por otras razones), ello implicaría un precio de venta para los activos intangibles de menos de 700 millones de dólares. Eso no es mucho para un activo que ha generado unos ingresos de docenas de miles de millones desde entonces. En un solo año, 2017 (el último año disponible), Google Holdings en Bermudas obtuvo unos ingresos de 22.700 millones de dólares. ¿Cómo fue posible tal cosa? Porque es la propietaria legal de algunas de las tecnologías más valiosas de Google. Google Holdings concede el derecho a emplear su tecnología a las filiales de Google de toda Europa, un esquema que se repite de manera similar en

Asia, con Singapur en lugar de Bermudas. Las filiales de Google en Alemania o en Francia pagan miles de millones de dólares en cánones a Google Holdings por el derecho a utilizar la llamada «tecnología bermudeña», reduciendo la base imponible en Alemania y en Francia, e incrementándola en Bermudas en la misma cantidad. [7]

¿La tasa impositiva corporativa en Bermudas? Cero.

Las empresas europeas también hacen lo propio. En 2004, unos cuantos meses después de que Google transfiriera su propiedad intelectual a Bermudas, Skype, una compañía fundada por un sueco y un danés, trasladó la mayor parte de su tecnología de voz sobre IP a una filial establecida en Irlanda. Lo interesante del caso de Skype es que, gracias a LuxLeaks, una valiosa colección de documentos confidenciales de PricewaterhouseCoopers (PwC) filtrados en 2014, conocemos los detalles de esta transacción. Según PwC, ¿cuánto costó la innovadora tecnología que iba a revolucionar el mercado de las telecomunicaciones? Un total de 25.000 euros. [8] En septiembre de 2005, unos meses después de esa transacción, eBay compró Skype por 2.600 millones de dólares.

No es una coincidencia que Google y Skype vendieran su propiedad intelectual al mismo tiempo a empresas fantasma localizadas en algún lugar entre Irlanda y Bermudas. Allá por 2003 o 2004, esa era la argucia predilecta de la industria de la elusión fiscal. Skype y Google recibieron el mismo consejo: trasladarse deprisa, antes de que se las catalogara como empresas públicas o recompradas por otra compañía. ¿Por qué? Porque cuesta más fingir que una tecnología principal carece prácticamente de valor cuando el mercado la valora en miles de millones.

Con estos ejemplos podemos ver que la elusión del impuesto sobre sociedades, al margen de cuanto pueda decirse al respecto, es bastante simple. En esencia, consiste en manipular el precio de las transacciones intragrupo de bienes (como los iMacs), servicios (como cuando una empresa estadounidense compra «asesoramiento en materia de gestión» a una filial en Suiza), activos (como la venta por parte de Google de su tecnología de búsqueda y publicidad a su filial en Bermudas) o préstamos (como ocurrió durante el frenesí de las Antillas Neerlandesas a principios de los años ochenta). Las cuatro grandes firmas de contabilidad (Deloitte, Ernst & Young, KPMG y PricewaterhouseCoopers) hacen accesibles por todo el mundo diversas variantes de estas estrategias. Y todas ellas tienen una misma consecuencia, las ganancias no realizadas terminan

registrándose en filiales que están ubicadas en lugares con impuestos bajos, emplean a pocos trabajadores y utilizan poco capital.

EL 40% DE LOS BENEFICIOS MULTINACIONALES TRANSFERIDO A PARAÍSOS FISCALES

Gracias a un sofisticado sistema estadístico mantenido por la Oficina de Análisis Económicos de Estados Unidos (BEA, por sus siglas en inglés), podemos rastrear la evolución de la transferencia de beneficios por parte de las multinacionales estadounidenses a lo largo del último medio siglo. Las empresas del país han de facilitar anualmente a la BEA información detallada acerca de sus operaciones, en concreto sobre los beneficios que registran y cuántos impuestos pagan en cada uno de los países del mundo.

Hasta finales de los años setenta, las multinacionales estadounidenses, pese a soportar tasas impositivas corporativas del 50%, apenas recurrían a los paraísos fiscales en el extranjero. Algunas de ellas sí que disponían de oficinas en Suiza o *holdings* en pequeñas islas caribeñas, pero, en conjunto, las sumas implicadas eran insignificantes; en torno al 95% de sus beneficios extranjeros se registraban en lugares con impuestos elevados, principalmente en Canadá, Reino Unido y Japón. [9] La transferencia de beneficios repuntó con la epifanía de las Antillas Neerlandesas de finales de los años setenta. A principios de los ochenta, la fracción de beneficios extranjeros registrados en paraísos fiscales por las empresas estadounidenses se disparó hasta el 25%. Por aquel entonces, sin embargo, las compañías estadounidenses continuaban obteniendo el grueso de sus beneficios en Estados Unidos. Aunque transferían una cuarta parte de sus beneficios extranjeros a paraísos fiscales, las sumas implicadas eran pequeñas en comparación con sus ganancias totales (en Estados Unidos y en el extranjero). A la postre, la fiebre de las Antillas Neerlandesas tuvo poco impacto sobre la factura tributaria global de los gigantes corporativos estadounidenses. Solo desde finales de los años noventa se ha tornado verdaderamente significativa la transferencia de beneficios.

Hoy en día, cerca del 60% de la cantidad (considerable y creciente) de beneficios obtenidos por las multinacionales estadounidenses en el extranjero se registran en países con impuestos bajos. ¿Dónde en concreto? Principalmente en Irlanda y Bermudas. Por desgracia, una geolocalización más precisa resulta imposible, ya que, como hemos visto con el caso de

Google (Alphabet, en la actualidad), la frontera entre estas dos islas no está clara y, a la hora de estudiar la geografía de la transferencia de beneficios, es preferible considerarlas un único país situado en algún lugar del Atlántico, un lugar que llamaremos Bermulanda.

En 2016, las multinacionales estadounidenses registraron más beneficios en Bermulanda que en Reino Unido, Japón, Francia y México juntos. También se registran sumas considerables en Puerto Rico, donde se gravan a un modesto tipo impositivo efectivo del 1,6%. El territorio no está sujeto al impuesto sobre la renta de sociedades estadounidense y, desde hace tiempo, es un destino predilecto para los evasores fiscales, desde gigantes farmacéuticos como Abbott hasta compañías tecnológicas como Microsoft. A continuación, van Países Bajos, Singapur, las Islas Caimán y las Bahamas; en cada uno de estos territorios, las multinacionales estadounidenses registran más beneficios que en China o en México. En último lugar, pero no por ello menos importante, en lo que quizá sea el aspecto más grotesco de esta farsa, las empresas estadounidenses registraron en 2016 (el último año disponible) más del 20% de sus ganancias fuera del país en «entidades sin Estado», empresas fantasma no establecidas ni gravadas en ningún lugar. [10] En efecto, han hallado un modo de obtener cien mil millones de dólares de ganancias en lo que es esencialmente otro planeta.

Las multinacionales estadounidenses no son las únicas que transfieren sus beneficios a lugares con impuestos bajos; otro tanto hacen las empresas europeas y asiáticas. ¿Cuál es el resultado de esta gigantesca ley de la selva? Todos los países se roban unos pocos ingresos los unos a los otros. Las empresas estadounidenses privan de ingresos fiscales a los gobiernos europeos y asiáticos, en tanto que las empresas europeas y asiáticas devuelven el favor al Tío Sam. Un estudio reciente calcula que, en términos globales, el 40% de todos los beneficios multinacionales (obtenidos por las empresas fuera del país en el que están establecidas, tales como las ganancias logradas por Apple fuera de Estados Unidos o las de Volkswagen fuera de Alemania) se registran en la actualidad en paraísos fiscales. [11] Esto supone que alrededor de 800.000 millones de dólares de ingresos obtenidos en Estados Unidos, Francia o Brasil acaban siendo registrados y gravados en las Islas Caimán, Luxemburgo o Singapur, habitualmente a tipos entre el 5 y el 10%. En esta guerra de todas las multinacionales contra todos los estados, las de origen estadounidense parecen ser las más audaces,

pues transfieren cada año no el 40% (el promedio internacional) sino el 60% de sus beneficios en el extranjero a paraísos fiscales extraterritoriales.

Multinacionales de todos los sectores de la economía practican esta transferencia de beneficios. Dado que poseen más capital intangible (más fácil de trasladar al extranjero), hay quien sostiene que los gigantes tecnológicos son los principales culpables (y, por consiguiente, que todo cuanto necesitamos hacer es encontrar una forma de gravarlos). Desde luego, las empresas de Silicon Valley hacen un amplio uso de los paraísos fiscales. Pero la elusión fiscal está muy extendida asimismo en la industria farmacéutica (Pfizer), entre las empresas financieras (Citigroup), en la industria manufacturera (Nike), en la automovilística (Fiat) y en el sector del lujo (Kering). [12] ¿Por qué? Porque cualquier compañía, debidamente asesorada por las cuatro grandes empresas de contabilidad, puede crear sus propios activos intangibles (logotipos, conocimientos, patentes) y vendérselos a sí misma a precios arbitrarios. Cualquier empresa puede comprar de forma análoga servicios nebulosos a sus filiales en lugares con impuestos bajos. Estos problemas tienen soluciones, como veremos con detalle en el capítulo siguiente; pero no hemos acertado a implementarlas. Requerirán soluciones más integrales que los impuestos adoptados en tiempos recientes en una serie de países europeos sobre los ingresos de las compañías digitales.

¿SE ESTÁN TRASLADANDO A LOS PARAÍSOS FISCALES LOS BENEFICIOS NO REALIZADOS O LAS MÁQUINAS?

Para justificar las enormes sumas registradas en paraísos fiscales, un argumento frecuente sostiene que todo esto es fruto de la competencia fiscal. [13] De acuerdo con esta concepción, las empresas no están haciendo más que responder a las diferencias en los tipos impositivos y reubicar sus actividades allí donde los impuestos son bajos. Han trasladado las fábricas a Irlanda, los equipos de investigación y desarrollo a Singapur y las oficinas bancarias a George Town, en Gran Caimán. Es la globalización en acción.

Sin embargo, los datos no prestan mucho respaldo a esta visión. Muestran que, por lo general, lo que se ha trasladado a lugares con impuestos bajos durante las últimas décadas son los beneficios no realizados, no las oficinas, los trabajadores ni las fábricas. En torno al 95% de los 17 millones de trabajadores empleados fuera de Estados Unidos por las multinacionales

estadounidenses trabajan en países con tasas impositivas más o menos elevadas, sobre todo en Reino Unido, Canadá, México y China. (3) Algunos de ellos (un millón escaso) trabajan en paraísos fiscales, pero la mayoría lo hace en Europa. Por ejemplo, 125.000 están empleados en Irlanda. Se trata de una cifra nada desdeñable si se compara con el tamaño de la población activa irlandesa (en torno a 2,3 millones de individuos), y la presencia de las multinacionales allí genera beneficios reales para ese país (más allá de los ingresos fiscales recaudados). Pero esta población es casi quince veces menor que el número de personas que trabajan para empresas estadounidenses en el vecino Reino Unido, un país cuya tasa impositiva a las sociedades viene siendo dos veces más alta que la de Irlanda, por término medio, desde comienzos del siglo XXI .

Pese a las décadas de competencia fiscal, no existe evidencia alguna de que la producción se haya trasladado a paraísos fiscales a una escala significativa. En lugar de ello, las empresas estadounidenses han expandido su actividad en las economías emergentes. Más de un tercio de sus trabajadores en el extranjero, unos seis millones de personas, están empleados en la actualidad en China, India, México y Brasil.

La conclusión es la misma cuando observamos dónde poseen las empresas sus activos tangibles, incluidos las fábricas, el equipamiento y los edificios de oficinas. La mayoría de estos activos no están localizados allí donde los impuestos son bajos, sino donde están los trabajadores. Solo el 18% del capital social tangible poseído por las empresas estadounidenses fuera de Estados Unidos se encuentra en los lugares con impuestos bajos; el 82% restante está en países con impuestos altos. Comparemos esto con nuestro anterior hallazgo de que cerca del 60% de las ganancias en el extranjero de las empresas estadounidenses están registradas en paraísos fiscales y la conclusión será evidente, a saber, que lo que ha migrado a los paraísos fiscales no es la producción, sino los beneficios no realizados.

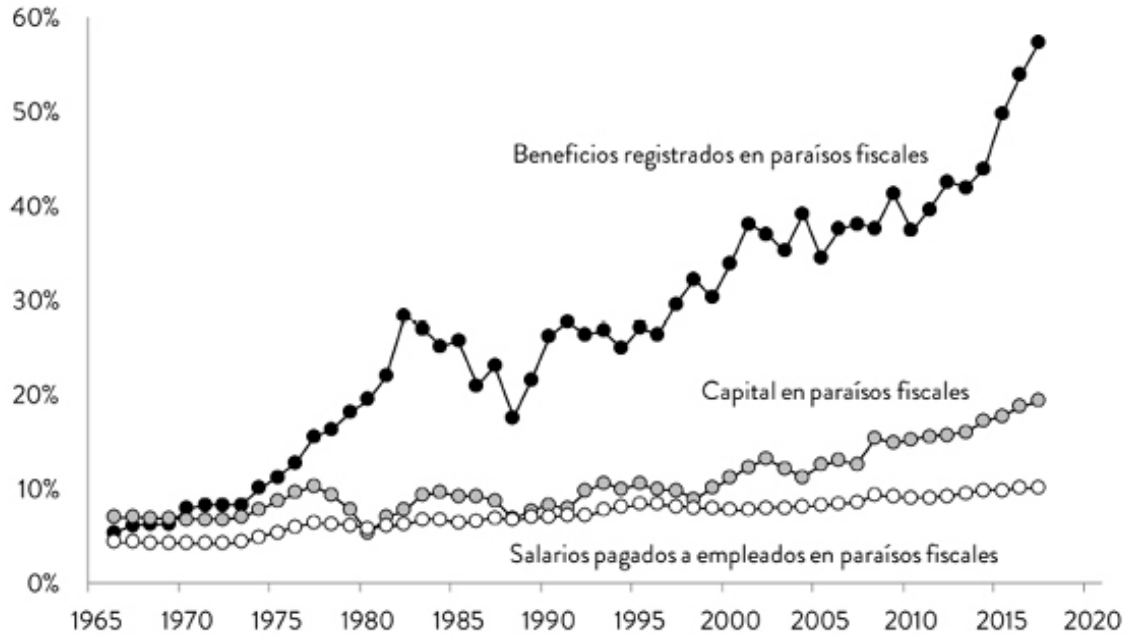
No cabe duda de que, a la hora de decidir dónde establecer su actividad, las empresas tienen en cuenta los impuestos, junto con muchos otros factores. Incluso existen pruebas de que la tributación puede ser más importante hoy en día de lo que lo fue unas décadas atrás. Como se aprecia en el gráfico 4.2, el capital social ubicado en paraísos fiscales está creciendo; incluso aumenta más rápido que el número de personas empleadas por las empresas multinacionales en lugares con baja presión fiscal. Esto sugiere que hoy en día las grandes compañías pueden estar más

dispuestas que en el pasado a trasladar sus fábricas y sus oficinas para ahorrar en impuestos. Asimismo, está claro que, en ciertos paraísos fiscales como Irlanda, los impuestos bajos han contribuido de manera decisiva a hacer que las empresas no solo trasladen las ganancias no realizadas, sino también su actividad real.

Con todo, los datos disponibles permiten sacar una conclusión importante; desde una perspectiva global, la reubicación del capital en lugares con baja presión fiscal ha sido mucho menos generalizada de lo que habitualmente se supone. Lo que ha sucedido no es un aumento de la elusión fiscal, sino una epidemia de evasión de impuestos. Prominentes paraísos, tales como Bermudas, las islas caribeñas libres de impuestos o Malta, no atraen más que beneficios no realizados; nada sustancial sucede allí. Y el movimiento de capital hacia lugares como Irlanda sigue siendo pequeño en comparación con el enorme traslado de beneficios a islas del tesoro. Incluso la adquisición de espacio para oficinas en Irlanda por las multinacionales extranjeras podría ser tan solo un barniz de legitimidad destinado a ocultar las ganancias transferidas de manera artificial a la isla; lo que parecen movimientos de capital tangible en los datos pueden servir meramente como cortina de humo.

4.2 LOS BENEFICIOS NO REALIZADOS SE ESTÁN TRASLADANDO A PARAÍSOS FISCALES; LA ACTIVIDAD REAL, NO TANTO

(Porcentaje de beneficios, capital y salarios extranjeros de las multinacionales estadounidenses en paraísos fiscales)



Nota : El gráfico representa la evolución de los beneficios registrados, el capital tangible poseído y los salarios pagados por las multinacionales estadounidenses en paraísos fiscales desde 1965, expresada como una fracción del total de beneficios, capital y salarios extranjeros (es decir, no estadounidenses) de las multinacionales estadounidenses. El porcentaje de ganancias extranjeras registradas en paraísos fiscales se ha disparado desde menos del 5% en los años sesenta hasta casi el 60% en la actualidad, pero los trabajadores y el capital no se han trasladado en la misma proporción. Detalles completos en taxjusticenow.org .

En la actualidad, los evasores del impuesto de sociedades se defienden con ecos del propio J. P. Morgan, para alegar que todo esto es perfectamente legal; por todas partes las empresas se atienen a la ley; los culpables son los gobiernos por mantener un código tributario desfasado. ¿Apple paga un tipo impositivo efectivo del 1% en Irlanda y la Comisión Europea le ordena que devuelva a Dublín los miles de millones que ha eludido? Es indignante: «En Irlanda y en todos los países en los que operamos, en Apple cumplimos la ley y pagamos todos los impuestos que debemos». [14] ¿Nike transfiere miles de millones en regalías a su empresa fantasma bermudeña libre de impuestos? Nada que objetar al respecto: «Nike cumple de pleno con la normativa fiscal». Además, los culpables son los responsables políticos mundiales: «Animamos a la OCDE a que resuelva de verdad estos problemas», dijo en Davos Sundar Pichai, el director ejecutivo de Google, cuando se puso en tela de juicio la elusión de impuestos de la compañía con sede en Mountain View, California. [15]

Se trata de una débil defensa; en Bermudas no sucede nada sustancial, luego parece evidente que Google ha registrado 22.700 millones de dólares en ingresos en esa isla para eludir impuestos, contraviniendo la doctrina de la sustancia económica. Esta evasión fiscal persiste porque la voluntad política de exigir el pago del impuesto sobre sociedades se ha debilitado y los recursos de las empresas multinacionales superan los del IRS. Pero eso no convierte en legítima la actividad.

LA COMERCIALIZACIÓN DE LA SOBERANÍA ESTATAL

Al igual que los refugios fiscales de principios de los años ochenta, el negocio de la transferencia de beneficios enriquece a los proveedores de esquemas fiscales y a sus clientes en tanto que empobrece al resto del mundo. Ahora bien, existe una diferencia esencial entre el mercado de la elusión de impuestos de los años ochenta y el que sirve hoy en día a las multinacionales. Además de los suministradores de las estratagemas y de sus compradores, otra parte se beneficia de este comercio, a saber, los gobiernos de los países con baja presión fiscal. Estos estados venden un ingrediente clave, una aportación vital sin la cual los fraudes vendidos por las cuatro grandes resultarían de escasa utilidad, el de su propia soberanía. [16]

Desde los años ochenta, los gobiernos de los paraísos fiscales han participado en una nueva clase de comercio. Han vendido a las multinacionales el derecho a decidir por sí mismas el tipo impositivo, las restricciones regulatorias o las obligaciones legales. Todo es negociable. ¿Apple pide una tasa impositiva baja para ubicar algunas de sus empresas en Irlanda? Dublín la complace. ¿A Skype le preocupa que un día el fisco pueda impugnar el precio al que vendió su propiedad intelectual a su filial irlandesa? No pasa nada, el Gran Ducado vende contratos de seguros, en la forma de lo que se conoce como «acuerdos previos sobre precios de transferencia», que dan el visto bueno con antelación a los precios de transferencia utilizados por las multinacionales. Ninguna transferencia de beneficios sería posible sin la complicidad de los gobiernos de los paraísos fiscales, muchos de los cuales poseen altas tasas impositivas legales, pero en la práctica conceden tipos más bajos a las empresas a las que cortejan, y ofrecen a estas un surtido de argucias para esquivar las leyes y los reglamentos impuestos en otros lugares.

¿Por qué lo hacen? Porque la comercialización de la soberanía estatal es, en sí misma, bastante rentable. Existen beneficios no monetarios. A título de ejemplo, Luxemburgo obtiene una influencia considerable en el seno de la Unión Europea gracias a su sobredimensionado papel en las transacciones financieras de las grandes empresas. Pero más importante es la existencia de recompensas monetarias contantes y sonantes para los países que practican esta clase de comercio. Incluso aplicando tipos impositivos efectivos minúsculos a la ingente cantidad de beneficios no realizados que atraen, los paraísos fiscales generan unos ingresos enormes. ¿Qué país tiene la proporción más alta de ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de sociedades con respecto a la renta nacional? El tristemente célebre paraíso fiscal de Malta. ¿Y en segunda posición? Luxemburgo. Luego vienen Hong Kong, Chipre e Irlanda. En la cola de la clasificación de 2017, encontramos a Estados Unidos, Italia y Alemania, tres países con tasas del impuesto sobre la renta corporativa próximas o superiores al 30% ese año. [17] Los paraísos fiscales que aplican bajos tipos impositivos efectivos, de entre el 5 y el 10%, recaudan muchos más impuestos (en relación con el tamaño de su economía) que los países grandes que tienen tipos iguales o superiores al 30%. ¡Cuánto más bajo el tipo, más altos los ingresos!

Se ilustra así un ejemplo llamativo de la lógica de la curva de Laffer, que recibe el nombre del economista y estudioso de la oferta Arthur Laffer, quien la popularizó en los años setenta. Según esta concepción, la reducción drástica de las tasas impositivas incrementa los ingresos. Incluso una tasa del 0%, que a primera vista puede parecer demasiado baja, puede aportar mucho dinero a los países pequeños. Los gobiernos de las Islas Vírgenes Británicas y de Bermudas cobran tarifas fijas (y generan cuantiosos ingresos) por la creación de los cientos de miles de empresas fantasma que resultan atractivas, precisamente gracias a su tipo impositivo cero.

Pero existe una pequeña diferencia entre la prosperidad de los paraísos fiscales y la predicha por los profetas de la oferta. En el mundo de Arthur Laffer, cuando los impuestos son bajos la gente trabaja más, las empresas son más inversoras y los innovadores innovan más denodadamente, de manera que el PIB global aumenta. En el mundo real, sin embargo, cada dólar de ingresos obtenido por Malta, Luxemburgo o Chipre se genera a expensas de otros países. Se trata de una transferencia de suma cero que no enriquece al mundo. Cuando Bermudas suministran lagunas aduaneras a las grandes empresas, cuando Irlanda ofrece dulces acuerdos fiscales a Apple,

cuando la agencia tributaria de Luxemburgo trabaja codo con codo con las cuatro grandes auditorías, están robando los ingresos fiscales de otras naciones, manteniendo constante el PIB mundial. Es todo un robo de suma cero.

UN PALO EN LAS RUEDAS

Nuestra intención no es demonizar a este o aquel país, ni tampoco pretendemos que todos los problemas desaparecerían si algunos estados canallas pusieran fin al *dumping* fiscal que practican. Conforme avanza la globalización, la mayoría de los países han cedido a la tentación de vender parte de su soberanía con la esperanza de atraer algo de actividad, algunos ingresos fiscales, cualquiera que sea la porción de la tarta que puedan coger. Algunos de ellos (por lo normal los países más pequeños, para los que resulta más rentable) han llegado más lejos que otros. Pero, a medida que la economía internacional deviene más integrada y emergen nuevas potencias económicas en el mundo en vías de desarrollo, casi todos los países se empequeñecen en comparación con el planeta en su conjunto. La tentación de convertirse en un paraíso fiscal se vuelve abrumadora por doquier.

Ha habido intentos de restringir el comercio de la soberanía. El esfuerzo más ambicioso hasta la fecha es la iniciativa de la OCDE denominada Marco Inclusivo sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios o BEPS (por sus siglas en inglés), puesta en marcha en 2016. Se trata de un esfuerzo coordinado para poner un palo en las ruedas de la gran maquinaria de la elusión de impuestos, en tanto dificulta la manipulación de los precios de transferencia por parte de las empresas, define varias prácticas tributarias dañinas que se anima a los países a abandonar, trata de resolver las inconsistencias en las leyes fiscales de varios países y ha obligado a ciertos paraísos fiscales a abandonar sus estratagemas más escandalosas.

Sin embargo, los datos sugieren que la iniciativa sobre la BEPS y otros esfuerzos han resultado en su mayor parte infructuosos. La proporción de beneficios registrados por las empresas estadounidenses en los lugares con baja presión fiscal no cesa de crecer año tras año, tal como se refleja en el gráfico 4.2. Las pruebas son menos exhaustivas en lo que atañe a las multinacionales no estadounidenses, toda vez que los datos disponibles abarcan menos años, pero la tendencia parece ser la misma. ¿Cómo podemos explicar esta falta de éxito? La iniciativa sobre la BEPS no ataca

al corazón del reactor de la elusión fiscal. Se supone que las empresas siguen intercambiando bienes, servicios y activos de forma interna. Las cuatro grandes siguen diseñando transacciones que no tienen ningún precio de mercado. Los contables de los precios de transferencia todavía poseen incentivos para complacer a sus clientes y certificar como correcto cualquier arreglo que minimice su factura tributaria. Necesitados de una revolución copernicana, hemos estado ocupados perfeccionando el modelo ptolemaico de los cielos.

EL TRIUNFO DE LA COMPETENCIA FISCAL

Hoy en día, los intentos de coordinación internacional acaban por toparse con un límite más profundo, el de la falta de algún intento serio de armonizar los tipos impositivos. Los responsables políticos actuales están de acuerdo en que se debe combatir la transferencia de beneficios, pero la competencia fiscal no es censurable, siempre y cuando los países respeten las reglas del juego. Según esta concepción, está mal que una empresa cree patentes en Estados Unidos y las traslade a Bermudas, que están libres de impuestos, pero está bien que las cree en Irlanda y que Dublín grave las ganancias derivadas de las patentes al 6,25%, como hace en la actualidad. Seguiría siendo aceptable que mañana el tipo impositivo fuese del 1%. Cualquier tipo puede aceptarse siempre que las patentes se generen en Irlanda, por parte de ingenieros locales que trabajen en oficinas en el país. El marco sobre BEPS permite a los estados ofrecer incentivos fiscales legales para ingresos derivados de patentes, lo que se denomina una *patent box* . Además de Irlanda, Reino Unido ofrece un tipo del 10% y Estados Unidos del 13,125% a raíz de la reforma tributaria de 2018, por citar solo algunos ejemplos.

A las organizaciones internacionales como la OCDE se les permite discutir formas de mejorar la definición de la base imponible, pero no las tasas impositivas. Existe coordinación internacional, solo que los países no se están coordinando en lo tocante al componente clave de la política fiscal. La OCDE confía en que, gracias al esfuerzo que realiza, pronto no existirá ningún traslado de beneficios, las empresas serán gravadas en el país donde operen realmente, con todas las de la ley. Pero persiste la pregunta: ¿gravadas a qué tipo? Incluso si el marco para las BEPS acabase por lograr poner freno a la transferencia de beneficios, a falta de toda coordinación respecto de las propias tasas impositivas, siempre habría algunos países

para los que resultaría rentable rebajar sus tipos impositivos. Reducir drásticamente el tipo del impuesto sobre sociedades puede ser más transparente que firmar acuerdos secretos, más franco que ofrecer resquicios legales a medida, más honesto que mantener los ojos cerrados ante aberrantes transacciones intragrupo. Pero tiene la misma consecuencia, la reducción de las obligaciones tributarias de las grandes compañías y de los accionistas que las poseen.

En esencia, la reducción drástica de las tasas es solo otra forma de comercialización de la soberanía de los estados, se trata de un negocio rentable para los pequeños países que la practican, los cuales incrementan sus ingresos, y, en contraste con la facilitación de la pura transferencia de beneficios no realizados, puede incluso impulsar el empleo y elevar los salarios. Pero, al igual que sucede con otras formas de comercialización de la soberanía estatal, estas ganancias se obtienen a expensas del resto del planeta. Las exenciones que los paraísos fiscales ofrecen a las grandes compañías imponen un coste sobre el resto de nosotros, una «externalidad negativa», en la jerga económica. Alimentan una carrera hacia el abismo, conduciendo a un mundo en el que, con el fin de impedir que el capital se traslade al extranjero, la mayoría de las naciones se ven obligadas a adoptar tipos impositivos excesivamente bajos, más que los que elegirían democráticamente en otras circunstancias. El problema fundamental que subyace a las formas actuales de coordinación internacional es que estas no hacen frente a las fuerzas antidemocráticas de competencia fiscal y, en realidad, las legitiman.

Y, de hecho, la competencia tributaria se ha intensificado desde el comienzo del proceso de la iniciativa sobre las BEPS, y la carrera mundial hacia el abismo en las tasas impositivas a las sociedades se ha acelerado. Desde 2013, Japón ha rebajado su tasa del 40 al 31%, Estados Unidos del 35 al 21%, Italia del 31 al 24%, Hungría del 19 al 9% y varios estados de Europa del Este están siguiendo la misma senda. Entre 1985 y 2018, en lo que tal vez sea el desarrollo más asombroso de la política fiscal en el mundo entero, el promedio mundial de la tasa impositiva corporativa legal ha caído más de la mitad, pasando del 49 al 24%. Si se mantiene la tendencia actual, el promedio mundial de la tasa impositiva corporativa llegará al 0% antes de mediados del siglo XXI .

5
LA ESPIRAL

Aunque puedan lamentar las formas más extremas de *dumping* , como el tipo impositivo cero de Bermudas, existe un amplio acuerdo entre los líderes mundiales en que la reducción de la tributación a las sociedades no es necesariamente algo malo. Después de todo, menos impuestos significan más beneficios que una empresa puede invertir. Y la inversión corporativa es un motor de crecimiento; la expansión comercial impulsa el empleo y los salarios y, en última instancia, favorece a los trabajadores. La rebaja de los impuestos sobre el capital puede beneficiar a la clase trabajadora.

Pero ¿es cierto esto? Si los ricos pagan impuestos más altos, ¿salimos perjudicados a la postre el resto de nosotros? Y, a la inversa, ¿es verdad que la reducción drástica de la tributación del capital aumenta la inversión y los salarios?

Por desgracia, el debate público sobre estas cuestiones está enfangado en estériles poses ideológicas ajenas a los hechos. No faltan los profetas que predicen las maravillas del capital sin trabas y ofrecen grandiosas previsiones de crecimiento, a condición de que se reduzcan un poco más las cargas impositivas. Estos visionarios son capaces de adivinar una oleada de inversiones y una subida de salarios cuando se permita que crezcan los beneficios netos. Examinémoslo detenidamente.

TRABAJO Y CAPITAL：LAS FUENTES DE TODA RENTA

Para comprender lo que sucede cuando los gobiernos gravan el capital, lo primero es definir con precisión los conceptos de «trabajo» y «capital». Antes de recaudar cualquier impuesto, toda la renta de la nación procede o bien de los trabajadores, o bien de los propietarios del capital, ya que todo cuanto producimos se hace utilizando trabajo y capital (máquinas, tierra, edificios, patentes y otros activos fijos). En algunos sectores de la economía tales como la hostelería, la producción emplea básicamente trabajo; los

economistas dicen que ese sector es «intensivo en mano de obra». Otros sectores, como el energético, son intensivos en capital. A veces, el capital puede dar rendimiento por sí solo (las casas producen «servicios de alojamiento» sin la ayuda de los seres humanos), y lo mismo sucede con el trabajo (esto ocurriría, por ejemplo, si Beyoncé diera un concierto a capela en un lugar público). Unas veces el capital es tangible (casas, máquinas, etc.) y otras es intangible (patentes, algoritmos, etc.). Pero siempre y en todas partes, todo cuanto se produce —y, por tanto, cualquier ingreso que obtengamos— deriva del trabajo, del capital o de alguna combinación de ambos.

La renta del trabajo se paga a los trabajadores. Es igual a los sueldos, salarios y los beneficios complementarios del empleo, como el seguro médico y las prestaciones por jubilación. La renta del capital les corresponde a los propietarios del capital, con independencia de cualquier esfuerzo laboral. Incluye las ganancias obtenidas por los dueños de las corporaciones (tanto si se pagan en dividendos como si se reinvierten), los intereses devengados a los titulares de bonos, los alquileres pagados a los propietarios, etc. Siguiendo la práctica habitual, incluimos bajo la renta del capital el 30% de la «renta mixta» obtenida por los individuos que trabajan por cuenta propia (como los abogados y los médicos privados) y bajo la renta del trabajo el 70% de esta renta del trabajo autónomo (la razón es que 30/70 es la proporción de capital y trabajo observada por los economistas en el sector empresarial). [1]

Por definición, cada dólar de renta que no va a parar al trabajo va a parar al capital, y viceversa. Decir esto no supone juzgar si los trabajadores y los propietarios del capital merecen su parte de la tarta; los economistas y el público en general tienen visiones diferentes sobre este asunto, lo cual ha supuesto un factor central de los conflictos políticos desde el nacimiento mismo del capitalismo. Observar este hecho del trabajo y el capital no significa meramente describir cómo funciona la economía.

Consideremos un ejemplo concreto. En 2018, según su contabilidad oficial, Apple produjo bienes y servicios por un valor de alrededor de 85.000 millones de dólares (una vez deducido el coste de las materias primas y de otros insumos adquiridos por la compañía para fabricar iPhones, iMacs y otros productos). De esos 85.000 millones de dólares, pagó alrededor de 15.000 millones a sus empleados, lo que se constituye en renta del trabajo. [2] Los 70.000 millones de dólares restantes fueron para

los propietarios y los acreedores de Apple, y esa parte es renta del capital. Una fracción de esa renta del capital se distribuyó en dividendos, otra se pagó en intereses a los titulares de bonos y a los bancos, y otra se reinvirtió. De forma análoga, una parte de la renta del trabajo se pagó a los ejecutivos de Apple, otra a los ingenieros de nivel básico, y otra a los vendedores de las tiendas de la empresa. Y es que existen muchas formas de trabajo y muchas formas de capital, que abarcan múltiples y diferentes realidades sociales, regímenes jurídicos y relaciones de poder.

Los economistas vienen observando desde hace tiempo que la proporción del trabajo no fluctúa mucho; las ganancias del capital suponen el 25% de la renta nacional y las del trabajo, el 75% restante. Según la célebre descripción de Keynes, esta estabilidad es «una especie de milagro». No obstante, este milagro no ha sido permanente. [3] Desde 1980 hasta 2018, la parte correspondiente a la renta del trabajo ha descendido en Estados Unidos del 75 al 70% (mientras que la proporción de la renta del capital ha aumentado del 25 al 30%). La tendencia ha sido especialmente acusada a lo largo de las dos últimas décadas. Desde comienzos del siglo XXI , la renta media del trabajo por adulto en Estados Unidos prácticamente se ha estancado (un promedio anual de +0,4%), en tanto que la renta del capital ha crecido +1,6% anual por adulto, impulsada por los crecientes beneficios de los gigantes corporativos tecnológicos, farmacéuticos y financieros. El capital prospera mientras el trabajo se queda atrás.

EL CAPITAL SE GRAVA CADA VEZ MENOS ; EL TRABAJO , CADA VEZ MÁS

Así como todas las formas de renta derivan del trabajo y del capital, todos los impuestos recaen o bien sobre el trabajo o bien sobre el capital. Al decidir cuántos impuestos aplicar a cada uno de ambos factores de la producción, se busca un equilibrio. Dado que el capital es útil, no queremos gravarlo en exceso, con el fin de no reducir la capacidad productiva de la economía. Pero gravarlo menos significa que el trabajo ha de soportar una carga más pesada, lo cual dificulta la acumulación de riqueza por parte de quienes no han heredado activos, en especial en un mundo de salarios cuasiestancados.

¿Cómo divide hoy en día Estados Unidos la carga fiscal? La manera más cabal de responder a esta pregunta es contrastar la evolución de tres tipos impositivos. El primero es el tipo impositivo macroeconómico medio, esto

es, la cantidad total de impuestos pagados dividida por la renta nacional. El segundo es el tipo impositivo medio sobre la renta del capital, esto es, la cantidad total de impuestos sobre el capital (sumando el impuesto sobre la renta de las sociedades, los impuestos sobre la propiedad, el impuesto de sucesiones y la fracción del impuesto de la renta correspondiente a los gravámenes sobre dividendos, intereses y otras formas de renta del capital) dividida por el flujo total de la renta del capital de la economía. El tercero y último factor es el tipo impositivo medio sobre la renta del trabajo, definido análogamente como la proporción de impuestos totales sobre el trabajo respecto de la renta total del trabajo. [4] ¿Qué es lo que observamos?

En contraste con otros países ricos, en los que se han estabilizado a lo largo de las últimas décadas, los impuestos en Estados Unidos han disminuido. El tipo impositivo macroeconómico es significativamente inferior hoy que a finales del siglo XX . Hace relativamente poco, con las rebajas fiscales de 2018, se ha puesto plenamente de manifiesto esta tendencia; a corto plazo, los ingresos fiscales aumentan con las expansiones económicas y disminuyen en las recesiones, y estos efectos de los ciclos económicos pueden oscurecer la línea de la tendencia. Pero en la actualidad resulta evidente la tendencia a medio plazo. Durante la segunda mitad de los años noventa, el tipo impositivo global de Estados Unidos alcanzó un máximo del 31,5%. En 2019, tras nueve años de crecimiento económico y con un desempleo en un nivel históricamente bajo, se sitúa casi cuatro puntos por debajo, en torno al 28%. Habida cuenta de que las recaudaciones de impuestos suelen caer varios puntos porcentuales durante las recesiones, resulta seguro predecir que, cuando golpee la próxima recesión, la proporción de impuestos respecto de la renta nacional alcanzará su nivel más bajo desde… ¡los años sesenta!

Un descenso de casi cuatro puntos porcentuales en la proporción de impuestos con respecto al PIB en el transcurso de dos décadas supone una evolución histórica excepcional. Hasta fechas recientes, nadie —ni Ronald Reagan, ni Margaret Thatcher ni ningún otro líder conservador— había logrado llevar a cabo semejante proeza. Con Reagan, los ingresos fiscales fluctuaban como un porcentaje del PIB, sin ninguna tendencia discernible. En Reino Unido, las recaudaciones de impuestos eran más altas cuando la Dama de Hierro dejó Downing Street en 1990 que a su llegada en 1979. En ambos casos, los impuestos disminuyeron para los ricos, pero aumentaron para el resto de la población, dejando básicamente inalterada la recaudación

fiscal total. Durante los veinte últimos años, Estados Unidos constituye el primer ejemplo de un descenso significativo y sostenido en la recaudación fiscal en un país desarrollado.

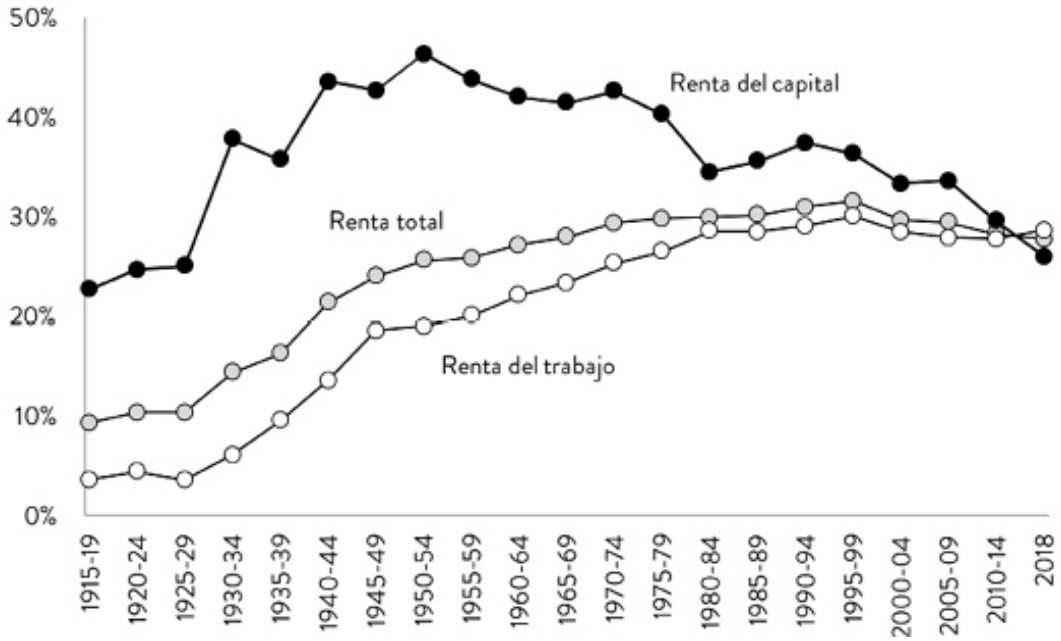
Todo el descenso del tipo impositivo macroeconómico en Estados Unidos procede del desplome de los impuestos sobre el capital. En la segunda mitad de los años noventa, la tasa impositiva media sobre el capital era del 36%. A raíz de la reforma tributaria de Trump, hoy apenas llega al 26%.

Exceptuando los impuestos sobre la propiedad, que han permanecido prácticamente estables, todos los impuestos sobre el capital han contribuido a su caída. Como hemos visto, el impuesto de sociedades ha caído en picado. La tributación sobre los dividendos se ha reducido a la mitad, pues el tipo impositivo más alto bajó desde el 39,6% con Clinton hasta el 20% actual. Los ingresos procedentes del impuesto sobre sucesiones se han reducido por un factor de casi cuatro, pasando del 0,4% de la renta nacional a finales de los noventa a alrededor del 0,1% en la actualidad.

Adoptando una perspectiva más amplia, los cambios en el equilibrio tributario entre el trabajo y el capital resultan más llamativos todavía. Desde la tributación sobre la riqueza en Massachusetts, ya en el siglo XVII, hasta los tipos impositivos efectivos sobre la renta de sociedades del 50% con Eisenhower, los impuestos sobre el capital han contribuido de manera prominente a las arcas públicas estadounidenses. Desde los años cuarenta hasta los ochenta, el tipo impositivo medio sobre el capital superaba el 40%, en tanto que el trabajo pagaba menos del 25%. No obstante, desde su pico en los años cincuenta, el tipo impositivo medio sobre el capital se ha rebajado veinte puntos porcentuales. Al mismo tiempo, la tributación sobre el trabajo ha crecido más de diez puntos, impulsada por el fuerte aumento de los impuestos sobre los salarios. A los propietarios de capital que han prosperado, el sistema fiscal les ha dado más. De los trabajadores cuyos salarios se han estancado, ha cogido más. En 2018, por vez primera en la historia moderna de Estados Unidos, el capital se gravó menos que el trabajo.

5.1 EL COLAPSO DE LA TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL

(Tipos impositivos macroeconómicos sobre el trabajo y el capital en Estados Unidos)



Nota : El gráfico representa la evolución de los tipos impositivos macroeconómicos sobre la renta del capital, la renta del trabajo y la renta total desde 1915. La suma de la renta del capital y la del trabajo es igual a la renta nacional total. Se incluyen todos los impuestos federales, estatales y locales, asignados o bien al capital, o bien al trabajo. Históricamente, el tipo impositivo sobre el capital era mucho más alto que el tipo impositivo sobre el trabajo. Esta brecha se ha reducido mucho. En 2018, por primera vez, el tipo impositivo sobre el trabajo fue más elevado que sobre el capital. Detalles completos en taxjusticenow.org .

EL SEGURO MÉDICO : UN IMPUESTO SOBRE EL TRABAJO FUERTE PERO OCULTO

Incluso estas cifras subestiman en mucho las ventajas fiscales que los propietarios de capital poseen hoy en día sobre los trabajadores. Y es que estas estadísticas solo tienen en cuenta los gravámenes obligatorios públicos, pero no los privados. Se incluyen los impuestos pagados a los gobiernos, pero se ignoran los pagados a los recaudadores privados. Entre estos impuestos a todos los efectos menos en el nombre, el más prominente es el seguro médico pagado por los trabajadores a las compañías aseguradoras a través de sus empleadores. Habida cuenta de que el coste del seguro médico en Estados Unidos es exorbitante (debido a que los precios de los procedimientos médicos son mucho más altos de lo habitual en otras naciones ricas), [5] este impuesto oculto sobre el trabajo es gigantesco. La

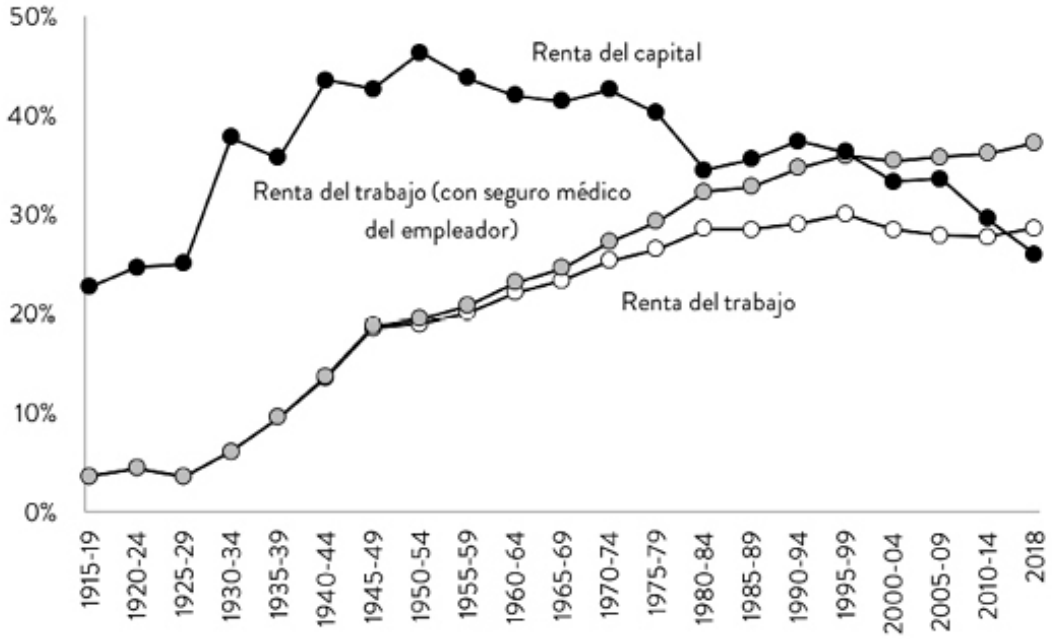
contribución media de los trabajadores cubiertos a través de sus empleadores supera en la actualidad los 13.000 dólares anuales y se ha disparado en las últimas décadas. [6]

Para entender mejor este impuesto encubierto, merece la pena examinar cómo se financia la asistencia sanitaria en Estados Unidos. Los estadounidenses de mayor edad y las familias con ingresos bajos reciben la cobertura de los programas de seguro público (Medicare y Medicaid, respectivamente), financiados mediante impuestos (tributos sobre los salarios e ingresos públicos generales). El resto de la población ha de buscar cobertura mediante una compañía privada; en ese caso, el seguro se financia mediante pagos no tributarios. En la práctica, las personas consiguen generalmente un seguro privado a través de sus empleadores, en lugar de pagarlo por su cuenta. Desde la aprobación de la Ley de Asistencia Asequible en 2010, se ha vuelto obligatorio estar asegurado, así, la contribución a un plan privado es preceptiva para quienes no están cubiertos por Medicare ni por Medicaid. A los conservadores, les desagrada esa obligación y siguen intentando debilitarla, pero, incluso si lo lograsen, la situación no variaría en lo esencial. Poco importa que las primas de seguros se le paguen a un monopolio público (el Gobierno) o a un monopolio privado (el notoriamente poco competitivo sistema estadounidense de seguros médicos privados). [7] Ambos pagos reducen el salario neto de los trabajadores, y aunque siempre es posible evadir impuestos o negarse a pagar ni un centavo a las compañías de seguros, en la práctica casi todo el mundo acata la ley.

La diferencia principal entre estas dos formas de cobertura sanitaria es su efecto sobre la proporción total de impuestos respecto del PIB. Una mayor dependencia de las aseguradoras privadas reduce el tipo impositivo macroeconómico oficial. Esta tendencia es particularmente pronunciada en Estados Unidos, pero existe asimismo en países como Suiza y Japón, que dependen de un seguro médico privado obligatorio o cuasiobligatorio (gestionado por sindicatos, empleadores u organizaciones no lucrativas) para la provisión de la asistencia sanitaria. Al igual que sucede en Estados Unidos, dichos países pueden alardear de bajas ratios de impuestos con respecto al PIB en comparación con los países (como Reino Unido, Suecia y Francia) en los que el seguro de salud está financiado total o principalmente por los ingresos fiscales. [8] Pero ese alarde no es tan significativo.

5.2 EL AUMENTO DE LA TRIBUTACIÓN DEL TRABAJO

(Tipos impositivos macroeconómicos sobre el trabajo y el capital en Estados Unidos)



Nota : El gráfico representa la evolución de los tipos impositivos macroeconómicos sobre la renta del capital y la renta del trabajo desde 1915. La suma de ambas rentas es igual a la renta nacional total. Se incluyen todos los impuestos federales, estatales y locales, asignados o bien al capital o bien al trabajo. El gráfico incluye asimismo una serie en la que el seguro médico financiado por el empleador se añade a los impuestos sobre el trabajo. Los costes del seguro de salud crean una carga adicional sobre el trabajo, creciente y muy pesada en la actualidad. En 2018, cuando se incluyó el seguro médico, la tasa impositiva sobre el trabajo rondaba el 40%, siendo mucho más alta que sobre el capital. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Con el fin de presentar un panorama más preciso y comparable internacionalmente, el gráfico 5.2 trata las primas obligatorias pagadas a las aseguradoras privadas como impuestos. Solo estos impuestos encubiertos representaron el 6% de la renta nacional en 2019, [9] ¡el equivalente a un tercio de todos los pagos del impuesto federal sobre la renta! Elevan el tipo impositivo macroeconómico del 28% de la renta nacional al 34%, comparable al de Canadá y Nueva Zelanda y apenas inferior al de Reino Unido y España. [10] Dado que, por definición, estos impuestos ocultos solo recaen sobre el trabajo, la tasa impositiva sobre este se dispara todavía más, pasando del 29% al 37%. Con esta visión ampliada (y, a nuestro juicio, más

significativa) de la tributación, podemos apreciar que, durante los años ochenta y noventa, convergieron las tasas impositivas sobre el trabajo y sobre el capital. Desde principios del siglo XXI , y en especial tras la reforma tributaria de 2018, el capital se ha gravado mucho menos que el trabajo.

En este panorama más amplio, podemos observar asimismo que Estados Unidos, contra una creencia muy extendida, no es un país con una presión fiscal baja en particular. Después de incluir las contribuciones obligatorias a los seguros médicos privados, el tipo impositivo macroeconómico de Estados Unidos (34%) sigue siendo inferior al de Francia (52%). Pero eso sucede en la mayor parte de los casos, porque en Francia prácticamente todas las contribuciones a las pensiones (el 16,5% de la renta nacional) también se consideran impuestos, en tanto que en Estados Unidos solo se cuentan las contribuciones a la Seguridad Social (el 4,5% de la renta nacional). Al fin y a la postre, la verdad fundamental es que, después de pagar los impuestos, el seguro de salud (impuestos privatizados) y las cotizaciones para las pensiones, por término medio los estadounidenses mantienen más o menos la misma fracción de sus ingresos brutos que sus hermanos europeos; la principal diferencia es que los europeos pagan, además, impuestos más altos sobre el consumo (el 13% de la renta nacional en Francia frente al 5% al otro lado del Atlántico). Por ende, tanto en Europa como en Estados Unidos, la carga de la financiación de los gastos públicos y sanitarios recae cada vez más sobre el trabajo.

¿ES EL 0% EL TIPO IMPOSITIVO ÓPTIMO SOBRE EL CAPITAL?

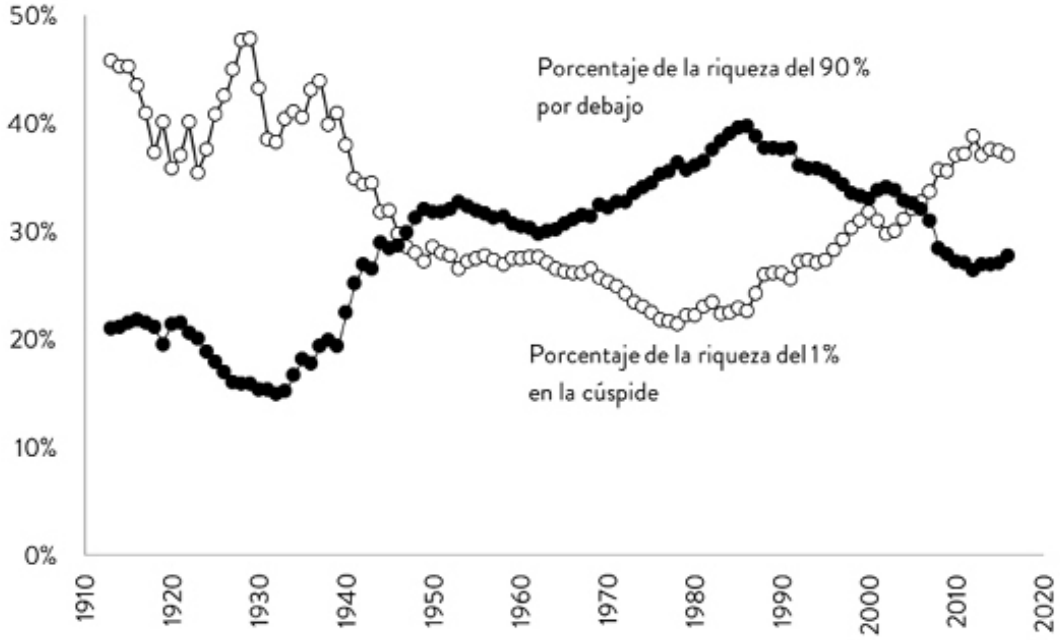
¿Debería preocuparnos la disminución de la tributación del capital y el concomitante aumento de los impuestos sobre el trabajo? No cabe duda de que este proceso es un potente motor de desigualdad. Siempre y en todas partes, las familias de clase trabajadora y de clase media obtienen el grueso de sus ingresos del trabajo. El 85% de los ingresos brutos obtenidos por los estadounidenses en el 90% más bajo de la distribución de la renta proceden hoy en día del trabajo, en tanto que el capital contribuye solo con un 15%. Con los ricos sucede lo contrario. Quienes ocupan el 1% en la cúspide de la pirámide obtienen más de la mitad de sus ingresos del capital, superando los dos tercios en el 0,1% de las rentas más altas. [11] Se trata de una constante de las sociedades capitalistas; a medida que ascendemos en la escala de

renta, va aumentando la participación del capital en los ingresos, hasta alcanzar el 100% en la cúspide. Cuando los gobiernos reducen la carga impositiva sobre el capital, casi siempre rebajan los impuestos a los ricos.

La rebaja de la tributación del capital implica que los ricos, que derivan la mayor parte de sus ingresos del capital, pueden acumular más de manera automática. Esto alimenta un efecto de bola de nieve. La riqueza genera ingresos, que se ahorran de forma fácil y a gran velocidad cuando los impuestos sobre el capital son bajos; estos ahorros se suman a la riqueza existente, lo cual genera a su vez más riqueza, y así sucesivamente. [12] Este efecto de bola de nieve contribuye de manera significativa al aumento de la concentración de la riqueza en Estados Unidos. El porcentaje de la riqueza en manos del 1% en la cúspide de los adultos más ricos se ha disparado desde el 22% a finales de los años setenta hasta el 37% en 2018. De manera inversa, la proporción de riqueza del 90% más bajo de los adultos ha descendido del 40 al 27%. Desde 1980, el 1% en la cúspide y el 90% más bajo han intercambiado sus porciones del total de la tarta de la riqueza; lo que ha perdido ese 90% lo ha ganado el 1%. [13]

5.3 EL RECRUDECIMIENTO DE LA DESIGUALDAD DE LA RIQUEZA EN ESTADOS UNIDOS

(Porcentajes del total de la riqueza privada en Estados Unidos del 1% en la cúspide y el 90% más bajo)



Nota : El gráfico representa la evolución de los porcentajes del total de la riqueza de los hogares en manos del 1% en la cúspide de los adultos más ricos y el 90% de los adultos más pobres. La riqueza incluye todos los activos privados que se poseen directa o indirectamente en los hogares (incluidos la vivienda, los fondos de pensiones y todos los activos financieros) libres de toda deuda. La riqueza de las parejas casadas se divide a partes iguales. La proporción de riqueza del 1% en la cúspide se ha duplicado prácticamente, pasando del 20% a finales de los años setenta a casi el 40% actual. Entretanto, la proporción de riqueza del 90% más bajo ha caído del 40 al 25% aproximadamente. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Sin embargo, si se suscriben ciertas teorías económicas, hay que regocijarse por esta evolución. Y es que el desplome de la tributación del capital nos aproxima a lo que les interesa a largo plazo… a los trabajadores ordinarios. Según estas teorías, desarrolladas en los años setenta y ochenta, el tipo impositivo óptimo sobre el capital es cero, y todos los impuestos sobre los beneficios societarios, los intereses, los dividendos, las ganancias del capital, los alquileres, las propiedades residenciales, las propiedades comerciales, la riqueza personal, el patrimonio y las herencias deberían ser abolidos y reemplazados por impuestos más elevados sobre la renta del trabajo o sobre el consumo. [14] Interpretada de forma literal, esta lógica conduce a recomendaciones asombrosas, como que los Bill Gates del mundo deberían quedar completamente exentos de impuestos y los gobiernos deberían compensar la pérdida de ingresos fiscales gravando más a los secretarios y a los jubilados. Incluso los miembros más pobres de la sociedad, que no poseen ninguna riqueza ni perciben ingreso alguno del capital, se beneficiarían de esta medida, al menos a la larga, ya que verían crecer sus ingresos brutos.

Esto puede sonar a pura especulación desde una torre de marfil, hasta que nos percatamos de que se trata de la teoría canónica enseñada a los estudiantes de posgrado de Economía del mundo entero, y es una referencia estándar en los debates políticos en Washington D. C. Por supuesto, existen numerosas variaciones sobre la teoría básica, según qué tipos superiores a cero se estimen deseables. Pero estas sutilezas tienden a desvanecerse con frecuencia en los debates políticos. Pregúntese a los expertos en derecho tributario estadounidense si debería gravarse el capital. Le sorprenderá descubrir (tal ha sido nuestra experiencia) cuántos afirman que «los economistas han demostrado» que no debería hacerse. Es cierto que ningún país grande ha suprimido la totalidad de los impuestos sobre el capital, y en la práctica son pocos los que defienden una revocación inmediata de estos

tributos. Pero la idea de que este tipo de carga es especialmente nociva es dominante.

¿De dónde procede esta creencia? Sobre todo de la idea de que la oferta de capital (la fracción de ingresos que la población ahorra cada año más el flujo neto de capital que un país atrae del extranjero) es muy sensible a los cambios en las tasas de retorno después de impuestos. Tan sensible que hasta las contribuciones minúsculas terminan destruyendo, de forma invariable y a largo plazo, una enorme porción del capital social. Dado que el capital es útil (vuelve más productivos a los trabajadores), al gravarlo se acaba perjudicando a los salarios. En la jerga económica, los impuestos sobre el capital se transfieren completamente al trabajo. Según esta cosmovisión, el impuesto sobre sociedades se considera en particular un candidato idóneo para ser transferido a los trabajadores. Si gravamos a las empresas, las fábricas se trasladarán al extranjero y aquellas dejarán de adquirir activos financieros, con lo que mermará el capital social y se reducirán los salarios. Según este análisis, en la jerga de los economistas la incidencia del impuesto de sociedades recae sobre el trabajo.

La «incidencia» es una parte esencial de cualquier análisis de política fiscal, por lo que hemos de detenernos en este concepto para entender el mérito de los argumentos esgrimidos por los adversarios de la tributación del capital. ¿Qué ocurriría si se redujese de forma drástica el impuesto sobre sociedades? Los dividendos y las recompras de acciones podrían aumentar en un grado significativo, elevando los ingresos de los accionistas. Pero las empresas también podrían incrementar la compra de máquinas y equipamiento, aumentando la productividad de los trabajadores e impulsando de este modo la subida salarial. O podrían rebajar el precio de los productos que venden, beneficiando en efecto tanto al trabajo como al capital (en la medida en que ambas formas de renta, en última instancia, se consumen). La incidencia fiscal consiste en el rastreo de las mil maneras en las que los cambios en la tributación afectan al comportamiento económico, al nivel de rendimiento económico y a la distribución de la renta en la población.

El principal resultado de las investigaciones económicas en esta área es intuitivo; el factor más inelástico de la producción soporta la carga de los impuestos, en tanto que el factor más elástico los elude. En concreto, si el capital es muy elástico (el ahorro y la inversión se desploman cada vez que se grava el capital), entonces el trabajo asume la carga de la tributación del

capital. Pero, así como los impuestos sobre el capital pueden transferirse al trabajo, también a la inversa es posible, lo que sucede si el trabajo es muy elástico, es decir, si las personas trabajan sustancialmente menos cuando aumenta la tributación de sus ganancias. En uno de los análisis más antiguos y más conocidos de la incidencia fiscal, *La riqueza de las naciones* , Adam Smith explicaba cómo los impuestos sobre los salarios podían transferirse al capital. Si los agricultores viven a nivel de subsistencia (no ganan más de lo que necesitan para sobrevivir a duras penas), al gravar sus salarios se les mataría de hambre. En ese caso, un impuesto sobre la nómina se transferiría de los campesinos pobres a los terratenientes más ricos, pues esos propietarios se verían obligados a incrementar los salarios para mantener con vida a los trabajadores.

La incidencia fiscal se reduce a simples cuestiones empíricas: ¿Cuán elásticos son el capital y el trabajo? ¿Se esfuma en particular el capital social cuando suben los impuestos sobre el capital? En caso afirmativo, entonces gravar el capital resulta, en efecto, perjudicial, y la rebaja drástica de la tributación a las sociedades puede beneficiar a la larga a los trabajadores.

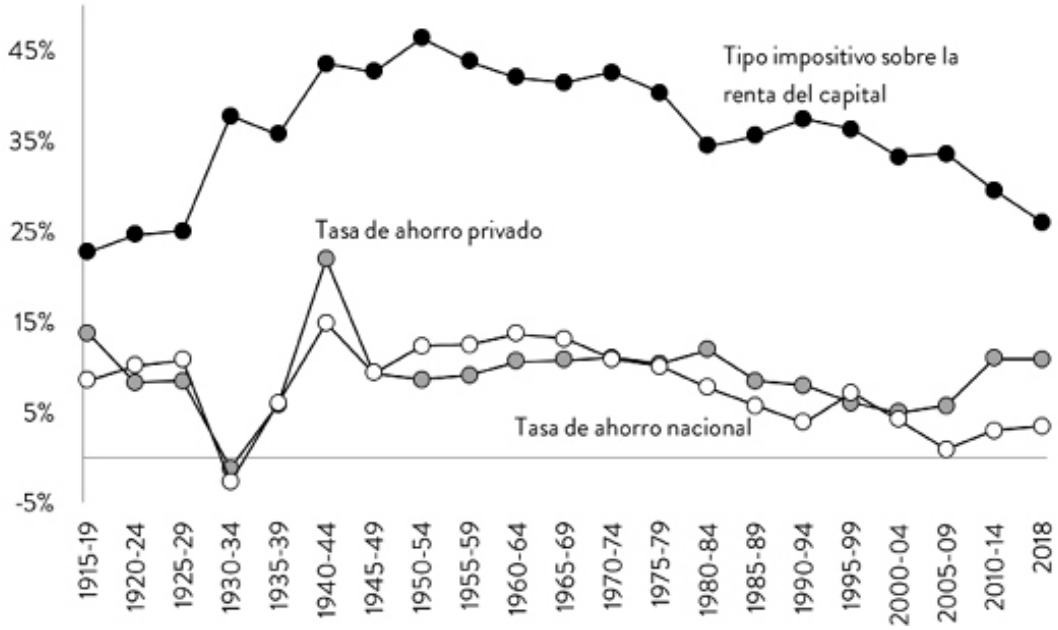
UNA PERSPECTIVA A LARGO PLAZO SOBRE LA TRIBUTACIÓN Y LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL

A decir de la mayoría de los analistas, la elasticidad extrema del capital es una ley de la naturaleza tan cierta como la gravedad. Pero esta creencia, al igual que otras crudas predicciones de la teoría económica básica (por ejemplo, que el salario mínimo destruye empleo), necesita un baño de realidad. Aunque existen muchas formas de llevar a cabo esta contrastación empírica, un punto de partida razonable consiste en comparar la evolución a largo plazo de las tasas de inversión y los impuestos sobre el capital. ¿Ha disminuido históricamente de manera significativa la inversión estadounidense cuando se ha gravado más el capital? En caso afirmativo, eso se traduciría en que los impuestos sobre el capital reducen el capital social y, a la postre, empobrecen a los trabajadores.

La respuesta breve, sin embargo, es que no. Podemos contrastar los datos disponibles sobre el ahorro y la inversión desde principios del siglo XX con los tipos impositivos medios sobre las rentas del capital. Resulta que el periodo de alta tributación del capital, desde los años cincuenta hasta los ochenta, fue también una época en la que el ahorro y la inversión fueron

altos en términos históricos, con un promedio por encima del 10% de la renta nacional. Esto es cierto con independencia de la medida de acumulación del capital que consideremos, sea el ahorro privado (de individuos y empresas), el nacional (ahorro privado más ahorro público) o la inversión interna (ahorro nacional menos ahorro extranjero neto; en la práctica, dado que el ahorro extranjero neto es bastante pequeño la mayor parte del tiempo, la inversión interna se acerca al ahorro nacional). No existe ningún indicio de que la acumulación de capital haya aumentado desde que los tipos impositivos sobre este comenzaron su descenso en los años ochenta. Muy al contrario, la tasa de ahorro nacional cayó de manera gradual a partir de 1980, hasta situarse cerca del 0% a mediados de la primera década de este siglo. La tasa de ahorro de los ricos permaneció estable, pero la del 99% restante de la población (así como la del Gobierno) se desplomó. Esto es lo contrario de lo que ha de suponer la teoría de «cero impuestos sobre el capital» para poder llegar a su recomendación política más importante.

5.4 TRIBUTACIÓN DEL CAPITAL Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL
(Tipo impositivo macroeconómico sobre el capital frente a tasas de ahorro en Estados Unidos)



Nota : El gráfico representa la evolución del tipo impositivo macroeconómico sobre la renta del capital (impuestos totales sobre el capital respecto del total de su

renta), la tasa de ahorro privado (ahorro de los hogares y de las empresas como porcentaje de la renta nacional) y la tasa de ahorro nacional (ahorro privado y público como porcentaje de la renta nacional). Desde 1940 hasta 1980, Estados Unidos tuvo tanto una alta tasa impositiva sobre el capital como unas altas tasas de ahorro. A partir de 1980, el tipo impositivo sobre el capital ha ido bajando y las tasas de ahorro también han ido disminuyendo. En los datos macroeconómicos, la tributación del capital no parece reducir el ahorro. Detalles completos en taxjusticenow.org .

En el transcurso de los últimos doscientos años no se observa ninguna correlación entre tributación del capital y acumulación del capital. Antes de 1980, las tasas de ahorro e inversión en Estados Unidos fluctuaban en torno al 10% de la renta nacional, pese a la enorme variación en la tributación del capital. Las principales excepciones conciernen a la Gran Depresión, cuando el ahorro cayó en picado en un contexto de desempleo masivo y de declive sin precedentes de la renta real, y a la Segunda Guerra Mundial, cuando aumentó el ahorro al racionarse el consumo. Aparte de esos episodios históricos excepcionales, el ahorro en Estados Unidos no exhibía ninguna tendencia en particular. Una regularidad similar se observa en Francia, en Alemania y en Reino Unido, tres países cuyos datos relativos a los ahorros se remontan al siglo XIX . Con la excepción de las guerras mundiales, la tasa de ahorro privado en estas economías ha fluctuado en torno al 10% de la renta nacional, pese a los considerables cambios en el tipo impositivo medio sobre el capital, desde menos del 5%, en el siglo XIX, hasta más del 50%, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. [15]

Digámoslo con claridad, estas evidencias no demuestran que la tributación del capital no tenga ningún coste económico. Lo que muestran es que, dado que las tasas de ahorro y de inversión no varían mucho, los impuestos sobre el capital, a la larga, corren a cargo de los propietarios del capital, no del trabajo. Como el capital social no es más bajo (y, por ende, tampoco lo son los salarios) cuando los impuestos sobre el capital son altos, la incidencia de tales cargas recae directamente sobre aquel. Dado que los ricos derivan la mayor parte de su renta del capital, en tanto que la clase trabajadora y la clase media obtienen la mayor parte de la suya del trabajo, los impuestos sobre el capital perjudican sobre todo a los ricos, no a la clase trabajadora. Por supuesto, las decisiones relativas a los ahorros no son insensibles por completo a los impuestos. Si se gravara el capital al 100%, es probable que hubiese mucha menos riqueza económica. Pero, para un

amplio abanico de los rendimientos del capital netos (digamos que una rentabilidad entre el 2 y el 5%, como ha sido el caso a lo largo del siglo XX), las pruebas empíricas disponibles sugieren que estos efectos son pequeños.

LO QUE FOMENTA LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL：LA REGULACIÓN，NO LOS IMPUESTOS

Esto nos conduce a la pregunta fundamental, la de por qué la acumulación de capital parece responder relativamente poco a la tributación del capital. En resumidas cuentas, la tributación del capital es solo un factor, relativamente menor por cierto, en la miríada de fuerzas económicas y sociales que influyen en la acumulación de riqueza. Las más importantes de estas fuerzas son las normas que afectan al comportamiento del ahorro privado.

Para la mayoría de los estadounidenses, la riqueza consiste principalmente en la vivienda y los ahorros para la jubilación en el lado del activo, y la deuda hipotecaria, el crédito al consumo y los préstamos estudiantiles en el lado del pasivo. [16] Las políticas públicas afectan directamente a cada una de estas formas de activos y pasivos. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las normas animaban a las empresas a financiar la pensión de sus empleados. El Gobierno federal fomentaba la constitución de hipotecas a treinta años, ofreciendo un instrumento efectivo para ahorrar durante toda la vida, porque el ahorro consistía en pagar la deuda hipotecaria y generar capital de vivienda. Después de los años ochenta, en cambio, se dispararon los préstamos estudiantiles a medida que se retiraba la financiación de la educación superior. La desregulación financiera hacía más fácil que la gente se endeudase, por ejemplo facilitando la perpetua renegociación de la deuda hipotecaria mediante la refinanciación, o impulsando la oferta de crédito al consumo.

Esta es quizá la principal lección de la economía del comportamiento, el campo de investigación de rápido crecimiento que se afana en forjar una visión de la conducta humana más realista que el habitual modelo económico hiperracional: a la hora de influir en la tasa de ahorro, las políticas de no tributación inundan los incentivos fiscales. [17] A título de ejemplo, consideremos las opciones por defecto. Hay cuatro veces más

probabilidades de que los trabajadores recién contratados abran una cuenta de ahorro para la jubilación 401(k), la forma dominante en la actualidad de ahorro para la jubilación en Estados Unidos, cuando se trata de la opción que se les ofrece por defecto (el 80% suscribe el plan en ese caso) que cuando tienen que optar por suscribirse voluntariamente (el 20%). [18] Las opciones por defecto no solo fomentan el ahorro para la jubilación, sino que también incrementan la tasa global de ahorro de los trabajadores; el dinero invertido en las cuentas de ahorro para la jubilación no excluye otras formas de acumulación de riqueza (como el reembolso de la deuda hipotecaria). En cambio, el incentivo fiscal tradicional que supuestamente promueve el ahorro para la jubilación (a saber, eximir de tributación los rendimientos de las inversiones) anima a los individuos a transferir dinero de las inversiones no destinadas a la jubilación a las cuentas de ahorro para la jubilación libres de impuestos, sin incrementar de forma sensible las tasas de ahorro. [19] Los simples «empujoncitos», como las opciones por defecto, provocan unos efectos espectacularmente mayores sobre la acumulación de riqueza que los incentivos fiscales. [20]

Esto no quiere decir que la tributación del capital no cause efecto alguno. El capital no es muy elástico, pero puede ocultarse. Los ricos pueden esconder su riqueza en el extranjero. Las empresas multinacionales pueden transferir sus beneficios a Bermudas. Las personas pueden transferir sus inversiones a cuentas libres de impuestos. Habida cuenta de que la oferta de argucias fiscales está dirigida a los ricos y son estos quienes obtienen la renta sobre todo del capital, las oportunidades de eludir impuestos sobre este son numerosas cuando la industria de la elusión fiscal no se mantiene bajo control. Pero ninguna de estas tretas fiscales afecta a la acumulación real de riqueza, esto es, a cuántas acciones, bonos y bienes inmuebles poseen los individuos. Aquí yace una fuente de confusión en el debate acerca de estas cuestiones. Sí, el capital puede responder con firmeza a los impuestos. Pero se trata de una respuesta a las innumerables formas de transferir beneficios no realizados, no porque la gente empiece a consumir mucho más cuandoquiera que aumente la tributación de sus ahorros. Y esa respuesta elusiva no es una ley de la naturaleza, sino una decisión que toman los gobiernos. Ha sido considerable desde los años ochenta, porque estos han tolerado la elusión fiscal, pero antes era más débil.

La misma conclusión es cierta en lo que atañe a la tributación de los beneficios de las sociedades, la modalidad de renta del capital que se

considera por lo general más elástica. La respuesta primordial de las corporaciones a las diferencias internacionales en las tasas impositivas no consiste en el traslado de sus fábricas a lugares con baja presión fiscal, sino en la transferencia de los beneficios no realizados a paraísos fiscales. Dichas transferencias constituyen el grueso de la auténtica movilidad del capital. Más en general, hay una gran cantidad de pruebas que sugieren que la tasa impositiva a las sociedades afecta al comportamiento en varios ámbitos. [21] Cuando sube, es menos probable que se constituyan empresas y más que se opte por formas organizativas no sujetas a la tributación corporativa, como las sociedades de personas. Asimismo, las compañías tienden a tomar prestado más dinero, toda vez que los intereses son deducibles de impuestos. Si consiguen un crédito tributario para inversiones temporales, las empresas acelerarán sus planes de inversión. No obstante, ninguna de estas opciones transforma el capital social de una empresa a largo plazo, esto es, sus existencias de edificios, máquinas y equipamiento. Nada de todo esto implica que el hecho de gravar menos los beneficios corporativos incremente los salarios de los trabajadores.

Al contrario de lo que a muchos ideólogos les gustaría hacernos creer, la economía no ha «demostrado» que los trabajadores «soporten la carga» del impuesto sobre la renta corporativa. Si eso fuera cierto, entonces los sindicatos del mundo entero estarían suplicando a los gobiernos que lo rebajasen drásticamente. En el mundo real, los defensores más vehementes de la tesis de que son los trabajadores ordinarios, no los accionistas adinerados, quienes padecen los impuestos corporativos elevados son… los accionistas adinerados. Durante las elecciones estadounidenses de mitad de mandato de 2018, los grupos de presión respaldados por los hermanos Koch (cada uno de los cuales posee una fortuna aproximada de 50.000 millones de dólares) invirtieron veinte millones de dólares en convencer a los votantes de que la rebaja del impuesto sobre sociedades del presidente Trump era beneficiosa para los salarios. [22] Del mismo modo, la economía no ha demostrado que los impuestos sobre el trabajo sean sufragados por el capital. A la larga, los impuestos sobre el capital recaen, por lo general, sobre el capital, y los impuestos sobre el trabajo recaen, por lo general, sobre el trabajo. Los pobres no padecen los impuestos aplicados a los ricos en mayor medida en que los ricos padecen los impuestos aplicados a los pobres.

No se ha demostrado que gravar menos el capital y más el trabajo tenga ventajas, pero sí que tiene costes reales. No solo socava la sostenibilidad de la globalización, al incrementar el riesgo de una reacción proteccionista si esta sigue siendo sinónima de impuestos más bajos para sus principales vencedores. También abre la puerta a una forma potencialmente letal de elusión fiscal, la transferencia de renta del trabajo hacia el capital. Los tipos impositivos bajos sobre el capital animan a los ricos a reclasificar sus salarios altamente gravados como renta del capital ligeramente gravada. Cuanto mayor es la brecha de los tipos impositivos entre ambas formas de renta, mayores son los incentivos para la transferencia. A medida que esta última arraiga, crea un gran problema, el de la muerte del impuesto sobre la renta individual, el principal componente progresivo de los sistemas tributarios actuales.

Huelga decir que en muchos casos no es posible transferir renta. Los profesores, los oficinistas y la mayoría de los demás empleados jamás podrán pretender que sus salarios son en realidad dividendos. Pero, para los ricos, la transferencia de renta es un juego de niños. En la práctica, esta se lleva a cabo mediante la constitución de una sociedad.

Imagínese a John, un exitoso abogado que gana un millón de dólares al año, pero solo dedica 400.000 dólares a gastos personales ordinarios. E imagíneselo usted en 2050, en un mundo en el que la competencia fiscal haya acabado por fin con el impuesto sobre sociedades. ¿Qué haría John en ese mundo? Crearía su empresa, John SRL, que le pagaría (como dividendos) los 400.000 dólares que necesita para comprar comida, ropa, vacaciones y demás, y ahorraría los 600.000 dólares restantes. A pesar de ganar un millón, John pagaría de este modo impuestos de la renta individual sobre solo 400.000 dólares. No se le cobraría ningún impuesto sobre el resto; sus ahorros estarían exentos de cargas. El impuesto sobre la renta sería un simple impuesto sobre el consumo.

Infinidad de ricos pueden transformarse en empresas y beneficiarse cuando las tasas impositivas corporativas son bajas. Abogados, médicos, arquitectos y otros trabajadores autónomos pueden optar por operar como corporaciones. Los propietarios de activos financieros pueden trasladar sus carteras de acciones y bonos a *holdings* . Los gerentes-propietarios de empresas privadas pueden decidir una reducción drástica de sus salarios

para mantener una parte mayor de sus ganancias dentro de su compañía. Incluso los empleados altamente remunerados (ingenieros de *software* , analistas financieros, columnistas) pueden convertirse en contratistas independientes, constituir una sociedad y facturar por su trabajo a Google, a Citigroup o a *The Washington Post* .

La amenaza de que los individuos ricos constituyan sociedades es el motivo por el que los países que tienen un impuesto progresivo sobre la renta cuentan asimismo con un impuesto sobre sociedades. El impuesto sobre sociedades es una salvaguardia que impide que los ricos protejan su renta del fisco fingiendo haberla percibido mediante una empresa. Esta no es su única función, sino que garantiza asimismo que las empresas contribuyan a financiar, por ejemplo, las infraestructuras de las que se benefician. Pero evitar la elusión de impuestos ha sido siempre su justificación primordial, y la razón por la que, en términos históricos, los impuestos sobre la renta corporativa se crearon al mismo tiempo que aquellos sobre la renta individual. Al igual que las juntas tóricas del transbordador espacial *Challenger* , si el impuesto sobre sociedades no funciona, el sistema entero de tributación progresiva sobre la renta se derrumba.

Una vez que todas las personas ricas se han convertido en empresas, no solo ha muerto el impuesto progresivo sobre la renta, que ha pasado a ser ahora un mero impuesto sobre el consumo, sino que las posibilidades de evadir esta carga residual sobre el consumo devienen ilimitadas. ¿Cómo es posible tal cosa? Consumiendo dentro de las empresas. En lugar de pagar a John un dividendo (gravable), John SRL pagará las comidas, los trajes, las vacaciones y demás gastos personales de John. Esto es evasión fiscal pura y dura, pues los gastos corporativos desgravables están estrictamente regulados y no incluyen el consumo personal. Pero la aplicación de estas normas y la supervisión de las empresas se torna imposible cuando todo el mundo es una empresa, en particular una falsa que no rinde cuentas ante nadie más que ante su único propietario. Un ejemplo llamativo lo hallamos hoy en día en Chile, donde la inmensa mayoría de los ricos poseen sus propias empresas personales y evaden impuestos de manera rutinaria, a base de cargar a estas sus gastos personales. [23]

En la actualidad, se pone de manifiesto el problema fundamental, y es que, con la fuerte rebaja de la tasa impositiva a sociedades de Estados Unidos hasta situarla en el 21% en 2018 y con la tendencia similar seguida

por el conjunto de los impuestos societarios, la constitución de sociedades se está volviendo más valiosa que nunca para los ricos. A cualquiera que sea capaz de ahorrar una fracción significativa de sus ingresos, hoy le compensa convertirse en una empresa, pues toda la renta no consumida se grava solo al 21%.

¿Es esta una fantasía ociosa? Los ejemplos de estas mutaciones abundan por todo el mundo. [24] Existe solamente una diferencia entre los registros históricos disponibles y la situación actual; hasta hace poco tiempo, los gobiernos se esmeraban en limitar la brecha entre los tipos impositivos sobre el trabajo y sobre el capital para los ricos. Existían diferencias, pero estas solían ser de unos pocos puntos porcentuales. Con el colapso de la tributación del capital a nivel mundial, estamos entrando en un territorio inexplorado.

Si ha sentido horror ante los refugios fiscales de los años ochenta y consternación por el frenesí de la transferencia de beneficios de gigantes corporativos estadounidenses, contenga la respiración, pues estamos entrando en una tercera fase de injusticia fiscal. Nada es permanente y los cambios positivos bien podrían llegar con el tiempo. Ahora bien, si se mantienen las tendencias actuales, una nueva ola de elusión fiscal está a punto de romper. Mientras la competencia tributaria causa furor e induce una bajada de las tasas corporativas en todo el mundo, se avecina el próximo desastre.

6
CÓMO DETENER LA ESPIRAL

En 2019, el Fondo Monetario Internacional consultó a una serie de expertos acerca del futuro de la tributación a sociedades y la competencia fiscal. La mayoría de los interlocutores del Fondo respondieron que era «probable que se intensificase» la competencia fiscal en el futuro previsible. [1] Dado que cada nación posee un derecho soberano a elegir su forma de tributación, ¿quién podría obligar a los paraísos fiscales a poner fin al *dumping* ? Los expertos convenían en que algunos países ofrecerán siempre impuestos más bajos que sus vecinos si ello favorece sus intereses. Los beneficios móviles buscarán la carga impositiva más baja. Puede haber maneras de corregir formas atroces de abuso. Pero ¿es posible gravar a las compañías multinacionales con tipos elevados? ¿En una economía global cada vez más estrechamente integrada? Imposible.

Esta visión es errónea. No hay nada en la globalización que requiera la desaparición del impuesto sobre sociedades. La decisión está en nuestras manos. La carrera hacia el abismo que hoy en día hace estragos la hemos elegido de forma colectiva, tal vez no con una conciencia plena o explícita, y desde luego no como una resolución que se haya debatido de modo transparente y democrático, pero se trata de una decisión, al fin y a la postre. Podríamos haber optado por coordinarnos, pero hemos escogido no hacerlo. Podríamos haber elegido impedir que las multinacionales registrasen sus beneficios en lugares con baja presión fiscal, pero les hemos permitido hacerlo. Podemos tomar otras decisiones a partir de hoy mismo.

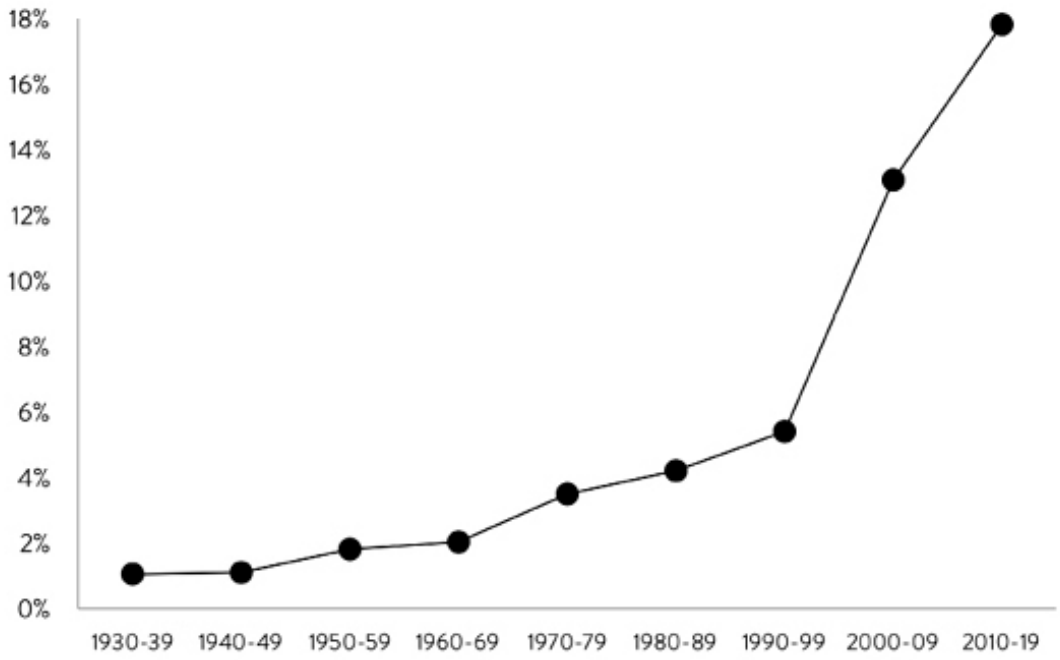
¿ POR QUÉ NO SE HAN COORDINADO HASTA AHORA LOS PAÍSES ?

Para ver cómo podríamos superar la apurada situación actual, hemos de comenzar por comprender por qué no hemos logrado afrontar hasta el momento los desafíos fiscales que nos plantea la globalización.

Existen de entrada una serie de explicaciones más o menos benevolentes y circunstanciales. La globalización financiera es un fenómeno reciente. Cerca del 20% de las ganancias corporativas mundiales las obtienen empresas fuera del país donde se encuentra su sede actual. [2] Antes del inicio de este siglo, esa cifra era inferior al 5%. Para las arcas públicas no importaba mucho que esa modesta cantidad de beneficios se gravara o no del modo adecuado, por lo que el asunto preocupaba a pocas personas, tanto en el mundo académico como en el político. Así fue como el fuerte crecimiento de los beneficios multinacionales nos cogió desprevenidos. En los ministerios de economía, la suposición por defecto era que el sistema de fijación de precios de transferencia de los años veinte resistiría. Esa suposición, como hemos visto en el capítulo anterior, pecaba de un excesivo optimismo. Pero pocos habían pensado qué sistema podría reemplazarlo. Ese panorama de confusión permitió a las empresas explotar las fragilidades de la ley casi con impunidad.

También costó su tiempo clarificar la escala de la elusión fiscal corporativa, por la simple razón de que las actividades de las empresas multinacionales son opacas. Por lo general, no se exige a las empresas que revelen públicamente en qué países registran sus ganancias. En su informe anual a la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos, Apple ofrece información sobre sus beneficios consolidados a nivel mundial. Pero el gigante con sede en Cupertino (California) no revela públicamente dónde los registra, cuánto está registrado en su filial irlandesa (y, por tanto, se gravan en Irlanda), en Alemania o en Jersey. La gente no tiene modo alguno de saber cuánto dinero transfiere Apple a paraísos fiscales. Lo mismo sucede con la mayoría de las demás gigantescas multinacionales.

6.1 EL AUMENTO DE LOS BENEFICIOS MULTINACIONALES
(Porcentaje de los beneficios globales obtenidos por las empresas fuera del país donde tienen su sede)



Nota : El gráfico representa la evolución del porcentaje de los beneficios corporativos globales obtenidos por las corporaciones fuera del país donde tienen su sede. Hace décadas, ese porcentaje era pequeño (inferior al 5%), pero a lo largo de los dos últimos decenios ha crecido hasta rondar el 18% en la década de 2010. Detalles completos en taxjusticenow.org .

No obstante, es demasiado cómodo culpar a la ignorancia. No precisamos fuentes de datos mejoradas ni una sabiduría especial para constatar la drástica reducción de los tipos impositivos de sociedades. Más allá del simple desconocimiento, existen explicaciones menos benevolentes para justificar las decisiones que se han tomado.

La primera de ellas es el exitoso cabildeo por parte del complejo de la elusión fiscal. La industria de la fijación de los precios de transferencia vive del sistema de tributación corporativa creado en la década de 1920, y tiene por tanto un interés vital en preservarlo. Por ejemplo, si las empresas se gravasen como entidades consolidadas en lugar de filial a filial, no tendría sentido computar los precios de las transacciones entre filiales. La industria de la fijación de precios de transferencia quedaría obsoleta de la noche a la mañana. Es muchísimo lo que está en juego, pues, hoy en día, 250.000 personas trabajan como profesionales de la fijación de precios de transferencia en empresas privadas, ya sea en las cuatro grandes o como empleados directos de las multinacionales. [3] Resultaría ingenuo pensar que

son espectadores pasivos en lo que atañe a las políticas que condicionan la existencia de su medio de vida.

La industria de la elusión fiscal tiene asimismo un interés creado en garantizar la mínima coordinación internacional posible. Al fin y al cabo, si todos los países tuvieran el mismo tipo impositivo, las empresas no se preocuparían de transferir beneficios de un lugar a otro ni tendría sentido trasladar las patentes de unas filiales a otras ni habría motivo para pedir prestado dinero de las filiales de, por ejemplo, Luxemburgo. La política de Bermudas en lo que concierne al impuesto sobre sociedades es un flagelo para el mundo, pero es una bendición para PricewaterhouseCoopers. Las cuatro grandes prefieren que creamos que la competencia fiscal es inevitable o buena, o ambas cosas a la vez. Sin esta, se les arruinaría el negocio.

El cabildeo viene legitimado por la idea de que la competencia fiscal es buena de por sí, pues sin ella las administraciones públicas serían demasiado grandes. Según esta cosmovisión, defendida entre otros por el politólogo Geoffrey Brennan y el economista James Buchanan, [4] las mayorías elegidas democráticamente tienden a gravar en exceso a los propietarios, que de este modo se convierten en víctimas de la tiranía de la mayoría. Con el fin de evitar ese riesgo, los gobiernos han de estar sujetos a poderosas limitaciones, como la impuesta por la competencia internacional. La idea se encuadra en una larga tradición intelectual que buscar restringir la democracia, en especial la regulación democrática de la propiedad, por medio de instituciones no democráticas, como las normas constitucionales y los tribunales.

En su esencia, la idea de que el poder para recaudar impuestos ha de estar sometido a controles y contrapesos no es absurda. Podemos debatir la manera apropiada de diseñar la política fiscal, y desde luego que las restricciones constitucionales y jurídicas tienen un papel que desempeñar al respecto. Ahora bien, la tesis de que la competencia fiscal es una bendición empuja hasta un nuevo nivel la desconfianza en la democracia; ni los tribunales, ni las constituciones, ni los controles y contrapesos son suficientes. Necesitamos Bermudas para protegernos de la tiranía de la mayoría y domesticar al Leviatán; incluso las normas petrificadas en el mármol constitucional podrían correr el riesgo de no llegar a salvaguardar la propiedad. Según esta concepción, en lo atingente a la tributación, las personas son incapaces de gobernarse a sí mismas de un modo racional.

Aunque puede resultar tentador descartar esta teoría como una fantasía libertaria marginal y una rareza estadounidense, sería un error subestimar su influencia. La ideología ha causado impresión más allá de Estados Unidos, incluida la Unión Europea. Al requerir la unanimidad de todos los estados miembros para cualquier política fiscal común, el Tratado de la Unión Europea —lo más parecido a una Constitución de la Unión Europea— graba en piedra la competencia fiscal. Cualquier país, por pequeño que sea, puede bloquear los esfuerzos por armonizar los tipos impositivos en el seno de la Unión. Luxemburgo (con una población de 600.000 habitantes) puede imponer su voluntad a 500 millones de europeos. Habida cuenta de los intereses económicos divergentes de las naciones europeas pequeñas y grandes, y dado que las más pequeñas tienen mucho que ganar con la competencia fiscal, esta norma *de facto* impide cualquier forma de coordinación en materia tributaria. Aunque rara vez se formule de manera explícita, la justificación subyacente parece ser que los estados del bienestar europeos son demasiado generosos y que se requiere la competencia fiscal para hacerlos más frugales. Según esta concepción, la democracia es insuficiente para la tarea. Incluso las complejas instituciones europeas posdemocráticas (los responsables políticos imparciales y no electos de la Comisión Europea) serían incapaces de refrenar el gasto social. Italia necesita a Malta para ser más austera; Francia necesita a Luxemburgo; Grecia necesita a Chipre.

En el mundo real, los costes de la competencia tributaria superan con creces a sus supuestos beneficios. Como hemos visto, no es posible un impuesto progresivo sobre la renta sin un impuesto sobre sociedades lo suficientemente fuerte, porque, con tasas corporativas bajas, los ricos se convierten en empresas y transforman el impuesto sobre la renta en un impuesto sobre el consumo (de difícil aplicación). Y, a falta de una tributación progresiva sobre la renta, nuestras probabilidades de abordar la creciente desigualdad son casi nulas en la práctica. Hay, sin duda, una pléyade de políticas que pueden contribuir a reducir la desigualdad, desde la subida del salario mínimo hasta la reforma de la gestión empresarial, la igualación del acceso a la educación superior, el perfeccionamiento de la regulación de la propiedad intelectual o la limitación de los excesos de la industria financiera. Pero el impuesto progresivo sobre la renta ha sido históricamente el instrumento más potente para poner coto a la concentración de la riqueza. [5]

Como pueblos, y como naciones interconectadas, estamos en una encrucijada. Por la senda de la competencia tributaria, prosperará la injusticia fiscal y continuará creciendo la desigualdad. Por fortuna, existen otras vías también practicables. Es posible detener la espiral de la competencia fiscal; no tiene nada de utópico esperar que las grandes empresas multinacionales paguen pronto una cantidad decente de impuestos. Un plan de acción eficaz ha de constar de cuatro pilares: ejemplaridad, coordinación, medidas preventivas y sanciones contra los oportunistas.

CADA PAÍS DEBE CONTROLAR A SUS MULTINACIONALES

La ejemplaridad significa, de entrada, que cada país ha de controlar a sus propias multinacionales. Estados Unidos debería asegurarse de que las empresas estadounidenses, si no pagan lo suficiente en el extranjero, al menos paguen lo que les corresponda en su país. Italia debería hacer otro tanto con las empresas italianas, y Francia con sus empresas líderes nacionales.

Para entender cómo podría funcionar esto, consideremos un ejemplo concreto. Imaginemos que, transfiriendo activos intangibles y manipulando transacciones intragrupo, el fabricante de automóviles italiano Fiat hubiera logrado obtener mil millones de dólares de beneficios en Irlanda, gravados al 5%, y otros mil millones de dólares en Jersey, una de las Islas del Canal, gravados al 0%. Aquí hay un problema: Fiat paga muchos menos impuestos de los que debería; en concreto, muchos menos que las empresas nacionales italianas. Designamos esto como «déficit fiscal». La buena noticia es que nada impide a Italia reducir ese déficit, recaudando los impuestos que los paraísos fiscales deciden no aplicar. Concretamente, Roma podría gravar al 20% los ingresos irlandeses de Fiat. Podría gravar sus ganancias en Jersey al 25%. Más en general, podría cobrar «impuestos correctivos» con facilidad, de modo que el tipo impositivo efectivo de Fiat fuese igual al 25%.

Una reducción semejante del déficit fiscal de Fiat no violaría ningún tratado internacional, no requiere la cooperación de los paraísos fiscales y, lo que quizá resulte más sorprendente, ni siquiera precisa nuevos datos, pues la información necesaria está disponible. Bajo la presión de las organizaciones de la sociedad civil, el halo de misterio que rodea las actividades de las empresas multinacionales ha comenzado a disiparse.

Como parte de la iniciativa sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de la OCDE, a las grandes empresas se les exige que declaren sus ganancias y sus impuestos país a país. Lo cierto es que todavía estamos lejos de la absoluta transparencia financiera, pues dichos informes por países no son públicos, sino que tan solo están a disposición de las autoridades tributarias. Pero existen; Apple debe notificar ahora al IRS cuántos ingresos percibe en cada uno de los países del mundo; L'Oréal ha de comunicar una información similar a Francia, y Fiat a Italia. Alrededor de setenta y cinco países han comenzado a recopilar esos datos o han prometido hacerlo en el futuro inmediato, incluidas todas las grandes economías. [6]

Esto parece un asunto trivial de administración tributaria hasta que nos percatamos de que, gracias a esta rica y novedosa fuente de información, a los grandes países nunca les ha resultado tan fácil controlar a sus propias multinacionales. Estados Unidos, Francia, Italia… cualquier país podría garantizar que sus campeones empresariales paguen un tipo impositivo mínimo del 25%, pongamos por caso, dondequiera que operen. Un Estado cualquiera puede servir, en efecto, como última instancia recaudadora para sus propias multinacionales. ¿Apple paga un 2% en Jersey? Estados Unidos puede recaudar el 23% restante. ¿El grupo de lujo Kering, con sede en París, registra beneficios en Suiza, gravados al 5%? París podría cobrarle el 20% restante. Una política semejante eliminaría de inmediato cualquier incentivo para que las multinacionales registren las ganancias en paraísos fiscales. Estas seguirían pagando cero impuestos sobre los beneficios registrados en Bermudas, pero sería inútil, ya que cualquier ahorro contributivo vendrían a compensarlo íntegramente unos impuestos más altos en el país de origen.

Este control de las compañías multinacionales traería a casa grandes sumas de dinero. Utilizando las tabulaciones de los informes país a país de 2016 de las empresas estadounidenses, publicados por vez primera por el IRS en 2019, podemos calcular cuánto recaudaría Estados Unidos si cobrara impuestos correctivos a sus multinacionales. En 2016, las grandes empresas estadounidenses obtuvieron en conjunto alrededor de 1,3 billones de dólares de beneficios. Sobre esa suma, pagaron 262.000 millones de dólares en impuestos (a Estados Unidos y a gobiernos extranjeros), correspondientes a un tipo impositivo efectivo medio global del 20%. Pero en muchos países pagaron mucho menos, como el 0% sobre los 22.000 millones de dólares

que registraron en las Bahamas, el 0% también sobre los 24.000 millones de dólares que registraron en las Islas Caimán, el 2% sobre los 39.000 millones de dólares transferidos a Puerto Rico, y suma y sigue. Aplicando un impuesto mínimo del 25% país a país, Estados Unidos habría recaudado cerca de 100.000 millones de dólares adicionales en ingresos en igualdad de circunstancias en 2016, el equivalente a incrementar en siete puntos el tipo impositivo efectivo global de las multinacionales estadounidenses, pasando del 20 al 27%. [7]

Por supuesto, si semejante impuesto correctivo hubiera estado vigente en 2016, las empresas estadounidenses habrían registrado menos ganancias en Bermudas y más en los países con una alta presión fiscal (después de todo, este es el objetivo de esta política). Parte de la recompensa de Bermudas se habría registrado y gravado en Estados Unidos, y los ingresos del Tío Sam habrían aumentado. Pero otra parte se habría registrado asimismo en Alemania y en Francia, lo cual significa que Estados Unidos habría recaudado menos de los 100.000 millones de dólares de ingresos extra al aplicar el impuesto correctivo que describimos. El aspecto importante es que las empresas estadounidenses (y, en última instancia, sus accionistas, la mayoría de los cuales también son estadounidenses) se habrían visto obligadas a pagar en conjunto 100.000 millones de dólares más. Por otra parte, Estados Unidos se beneficiaría de los impuestos correctivos aplicados por otros países, ya que si Francia estableciera mañana una tasa mínima a sus empresas líderes nacionales, estas reducirían sus ganancias en Luxemburgo y declararían más ingresos en Estados Unidos, engrosando las arcas del Tío Sam.

¿Es realista esperar que los países grandes empiecen a controlar a sus multinacionales en el futuro previsible? Claro que sí, pues redunda en su interés. A diferencia del comercio, la competencia fiscal hace que unos países ganen y otros pierdan, y todas las grandes economías están en el bando de los perdedores. Tienen un claro incentivo para poner fin a este fraude. Como vimos en el capítulo 4, los países pequeños que aplican tipos impositivos minúsculos recaudan muchos ingresos procedentes del impuesto sobre la renta corporativa como una fracción de su renta nacional. Obtienen cuantiosos beneficios, porque atraen una enorme cantidad de ganancias del extranjero en relación con su base tributaria nacional. Pero las grandes naciones no tienen nada que ganar emulando esta estrategia. Sí, podrían atraer beneficios extranjeros rebajando de forma drástica sus tasas.

Pero, a diferencia de los países más pequeños, cualesquiera ganancias procedentes de los beneficios en el extranjero quedarían anegadas por la cantidad de ingresos tributarios perdidos al gravar a su sector empresarial nacional a un tipo reducido. En última instancia, cada vez que rebajen sus tasas, es seguro que los países grandes recaudarán en conjunto menos ingresos procedentes del impuesto sobre sociedades. Tenemos un ejemplo notable al respecto en el recorte fiscal de 2018 en Estados Unidos, que redujo nada menos que un 45% los ingresos procedentes de la carga federal sobre la renta societaria. [8] A diferencia de Malta, Estados Unidos jamás engrosará sus arcas públicas tanto como para convertirse en un paraíso fiscal.

Y aquí está el *quid* de la cuestión; dado que casi todas las compañías multinacionales tienen su sede en grandes economías, los legisladores de Roma, Berlín y Washington pueden pitar el final del partido con la recaudación de impuestos correctivos sobre los beneficios registrados por las multinacionales en los países con baja presión fiscal. [9]

La primera lección fundamental es que la espiral de la competencia tributaria internacional puede detenerse incluso aunque los paraísos fiscales no eleven sus tipos impositivos. Los países pequeños pueden tener un interés enorme en aplicar tipos bajos, pero eso no es óbice para que otros países aumenten aquí y ahora la tributación efectiva de los beneficios empresariales.

¡ COORDINACIÓN INTERNACIONAL YA !

Llegados a este punto, es probable que desee usted saber qué ocurriría si los países grandes controlaran de verdad a las multinacionales y comenzaran a actuar como recaudadores de impuestos de última instancia. ¿Acaso Fiat, Apple o L'Oréal no trasladarían sus sedes a paraísos fiscales? Por fortuna, existe más de un modo de afrontar esta amenaza y el más importante es la cooperación internacional.

Como hemos visto, la mayoría de los países ya han acordado armonizar sus leyes para limitar las formas más flagrantes de transferencia de beneficios. El obvio paso siguiente es que los países grandes acuerden un impuesto mínimo común; los del G20 (entre los que se incluyen todas las mayores economías mundiales) podrían convenir la aplicación de una tasa impositiva mínima del 25% a sus multinacionales, dondequiera que estas

operen. Estos países ya disponen de la información necesaria para aplicar ese impuesto mínimo y, en su propio interés, deberían aceptar el trabajo de recaudadores de impuestos de última instancia. Por extraño que parezca, y aunque la competencia fiscal se haya intensificado en los últimos años, la solución parece estar al alcance.

Un impuesto mínimo mutuamente acordado entre los integrantes del G20 no resolvería todos los problemas. Las empresas podrían continuar eludiendo impuestos con el traslado de sus sedes a paraísos fiscales; se trata de algo muy presente en el debate público. En Estados Unidos, el espectro de las «inversiones fiscales» (las empresas estadounidenses se fusionan con compañías extranjeras en Irlanda o en otros lugares con baja presión impositiva y, al hacerlo, adoptan la nacionalidad de su socia) atormenta a los responsables políticos.

Pero el peligro se exagera. Pese a todo lo que se dice sobre las inversiones fiscales, son muy pocas las empresas que han trasladado sus sedes a islas tropicales. Es cierto que ha habido algunos casos notorios, como el de la empresa consultora Accenture, que se trasladó de Chicago a Bermudas en 2001 (antes de pasar a Irlanda en 2009); la compañía de asesoría financiera Lazard trasladó su sede de Nueva York a Bermudas en 2005, y la empresa de suplementos dietéticos Herbalife es una orgullosa residente de las Islas Caimán desde 2002. Según un rastreador de fugitivos fiscales mantenido por Bloomberg, un total de ochenta y cinco compañías estadounidenses se han expatriado entre 1982 y 2017 (muchas de ellas pertenecientes al sector farmacéutico y en su mayor parte desconocidas). [10] Podemos añadir a ese total el puñado de empresas que han establecido su sede desde el primer momento en centros financieros *offshore* (o que se trasladaron hace mucho tiempo), la más notable de las cuales probablemente sea el gigante de los servicios de yacimientos petrolíferos Schlumberger, con sede en la isla caribeña de Curazao.

Todo esto suena muy preocupante hasta que nos percatamos de que no supone más que una gota en el océano. De las dos mil empresas más grandes del mundo, en la actualidad solo dieciocho tienen su sede en Irlanda, trece en Singapur, siete en Luxemburgo y cuatro en Bermudas. [11] Cerca de un millar tienen su sede en Estados Unidos y la Unión Europea, en tanto que la mayoría de las restantes están ubicadas en China, Japón, Corea del Sur y otros países del G20.

Es probable que la razón por la que son pocas las empresas que llevan a cabo la inversión fiscal, pese a los incentivos para hacerlo, sea que no resulta fácil manipular su nacionalidad. La definición de la nacionalidad empresarial está limitada por normas estrictas. Por ejemplo, una vez que se ha establecido en Estados Unidos, una empresa no puede trasladar sin más su sede al extranjero. Cualquier empresa que lo haga continuará siendo tratada como una compañía estadounidense a efectos fiscales. Las firmas estadounidenses solo pueden cambiar de nacionalidad en el contexto de la adquisición extranjera, es decir, fusionándose con una empresa de otro país. Y para que estas fusiones resulten en una inversión jurídicamente válida, han de cumplir ciertas condiciones que se han endurecido a lo largo del tiempo, en particular por parte del presidente Barack Obama en 2016. La más importante de ellas es que ha de producirse un cambio significativo en la propiedad, de manera que una compañía estadounidense no puede hacerse bermudeña fusionándose con una empresa fantasma en medio del Atlántico. En la práctica, se ha vuelto imposible que los gigantes estadounidenses se trasladen a islas caribeñas deshabitadas. Desde las regulaciones de Obama (preservadas hasta el momento por Trump), las inversiones se han interrumpido por completo.

Una segunda lección clave es que, incluso con solo un puñado de países grandes a su favor, la coordinación internacional puede poner coto a la elusión fiscal. Si los países del G20 impusieran mañana un tipo mínimo del 25% a sus multinacionales, más del 90% de los beneficios mundiales pasarían de inmediato a estar efectivamente gravados al menos al 25%.

CÓMO RECAUDAR EL DÉFICIT FISCAL DE LOS EVASORES DE IMPUESTOS

La coordinación internacional tardará tiempo y puede que siga siendo limitada en el futuro próximo. Por eso, el tercer aspecto de nuestro plan implica medidas defensivas en contra de las empresas ubicadas en países que rehúsan participar en la coordinación internacional.

Vamos a considerar el ejemplo concreto de la compañía suiza Nestlé. Supongamos que Suiza se niega a controlar a sus multinacionales, quizá por creer que el hecho de ir por libre redunda en su interés nacional, o porque los accionistas adinerados han captado a sus responsables políticos. En consecuencia, Nestlé es gravada a tipos muy bajos y Suiza rehúsa aplicar la tasa mínima del 25% en cada país. Ahí lo tenemos; un gigante corporativo

que elude impuestos y puede transferir sus beneficios a paraísos extraterritoriales con absoluta impunidad. ¿Qué debería hacerse?

En resumidas cuentas, los países con una elevada presión fiscal deberían hacerse cargo de los impuestos que Suiza se niega a recaudar. El mecanismo más simple consiste en asignar los beneficios globales de Nestlé a los lugares donde el gigante suizo realiza sus ventas. Si Nestlé hace el 20% de sus ventas globales en Estados Unidos, entonces —con independencia de los países donde Nestlé emplee a sus trabajadores o tenga sus fábricas, de la ubicación de sus sedes y de dónde registre sus patentes— Estados Unidos puede afirmar que el 20% de los beneficios globales de la compañía se han obtenido en ese país y son gravables allí. Si el 10% de las ventas mundiales de Nestlé se efectúan en Francia, entonces París puede considerar análogamente que el 10% de los beneficios globales de Nestlé son gravables en Francia.

¿Se trata acaso de una fantasía ociosa? En absoluto, pues la mayoría de los estados de Estados Unidos ya recaudan así sus propios ingresos procedentes del impuesto sobre sociedades. Cuarenta y cuatro de ellos cuentan con un impuesto estatal sobre sociedades (a una tasa de hasta el 12% en Iowa), que se suma al impuesto corporativo federal. Para determinar qué volumen de los beneficios de Coca-Cola puede gravarse en California, las autoridades tributarias del Estado Dorado prorratean los beneficios estadounidenses de Coca-Cola entre los lugares en los que la empresa hace sus ventas. Unos pocos estados, como Kansas, Alaska y Maryland, utilizan fórmulas de prorrateo más complejas, que no solo tienen en cuenta la geografía de las ventas, sino también la ubicación de las propiedades y los empleados de las empresas. Pero, con el tiempo, la mayoría de los estados de Estados Unidos han convergido en una fórmula basada tan solo en la ubicación de las ventas. El prorrateo de los beneficios es un mecanismo de eficacia contrastada a lo largo del tiempo, y empleado asimismo por las provincias canadienses y los municipios alemanes. [12] Nada impide que los países (y no solo los gobiernos locales) apliquen este sistema.

En la práctica, puede utilizarse un mecanismo más sólido aún para luchar contra los evasores de impuestos. En lugar de prorratear los beneficios globales de Nestlé, los países con impuestos altos podrían prorratear el déficit fiscal de esta compañía. En concreto, Estados Unidos (y cualquier otra nación que desease hacerlo) calcularía el conjunto del déficit fiscal de

Nestlé, esto es, el impuesto adicional que pagaría si estuviera sujeta a un tipo impositivo efectivo del 25% en cada uno de los países en los que opera. Así pues, si el gigante suizo realizara el 20% de sus ventas globales en Estados Unidos, el Tío Sam recaudaría el 20% del déficit fiscal global de Nestlé. En efecto, Estados Unidos y los demás países donde Nestlé vende sus productos asumirían el papel que Suiza se niega a desempeñar, el de recaudador de impuestos de última instancia.

Esta solución, que hasta donde sabemos nunca se ha propuesto hasta ahora, tiene muchas ventajas.

En primer lugar, es de inmediato factible. Como hemos visto, ya se dispone de la información relativa a los beneficios, los impuestos y las ventas país por país. En el caso de Nestlé, la autoridad tributaria suiza la recoge, pero desde 2018 se viene intercambiando de manera automática con los países extranjeros. Según la OCDE, hasta febrero de 2019 más de dos mil pares de países habían intercambiado automáticamente informes país por país. [13] Francia, Estados Unidos y la mayoría de las demás naciones en las que Nestlé vende sus productos tienen ya la información a mano para calcular el conjunto del déficit fiscal de Nestlé y recaudar su porcentaje de esos impuestos no pagados. Aun cuando no dispusieran de la información, podrían solicitarla con facilidad. Al garantizar el acceso de las empresas a los mercados nacionales, los países ponen ya toda clase de condiciones, como las normas de seguridad. Nada impide que añadan a la lista un mínimo de transparencia contable.

La segunda ventaja de nuestra solución es que no viola ningún tratado internacional preexistente. A lo largo de los años, los países han firmado una miríada de convenciones para evitar el riesgo de que se grave a las empresas dos veces. En la práctica, esos tratados —y sus inconsistencias internas— han abierto las compuertas a toda clase de argucias fiscales. A pesar de ello, muchos gobiernos y la OCDE siguen adheridos a ellos, y otros intentos de reformar la tributación corporativa se han bloqueado bajo la alegación de que infringirían esas sacrosantas convenciones. Ahora bien, dado que el impuesto defensivo que nosotros proponemos se recauda tan solo en la medida en que una empresa pague menos del estándar mínimo del 25%, nuestra solución por construcción no introduce ninguna forma de doble tributación. En consecuencia, no viola los tratados sobre la doble tributación.

Todos los países tendrían un incentivo para aplicar el impuesto defensivo que describimos, por el simple motivo de que a cada uno de ellos le interesa figurar entre los recaudadores de impuestos de última instancia. ¡No hacerlo significaría dejar el dinero encima de la mesa para que otros lo cogieran! Si todos los países en los que las multinacionales efectúan el grueso de sus ventas aplicaran este impuesto defensivo, el déficit fiscal de cada empresa sería plenamente prorrateado. Incluso aquellas con sede en Bermudas afrontarían un tipo impositivo efectivo mínimo del 25%. No existiría ningún lugar donde ocultarse.

SANCIONES EN CONTRA DE LOS PARAÍSOS FISCALES

Por supuesto, no deberíamos subestimar el ingenio de la ingeniería de la elusión fiscal. Los abogados podrían seguir encontrando lagunas legales en el futuro. Por ese motivo, cualquier plan de acción eficaz incluye un cuarto componente, el de las sanciones a los paraísos fiscales que venden su soberanía y permiten que existan evasores fiscales.

La imposición de sanciones a los paraísos fiscales poco dispuestos a cooperar está bien fundada en razonamientos económicos. Cada país tiene derecho a promulgar sus propias leyes, pero cuando estas tienen una importante externalidad negativa, las víctimas tienen derecho a tomar represalias. La negativa a respetar un mínimo estándar global como un tipo impositivo efectivo del 25%, que no es especialmente elevado en la perspectiva internacional o histórica, debería verse como lo que es, es decir, una forma extrema de *dumping* que llena las arcas de algunos pequeños estados (y, lo que es más importante, de los accionistas globales) a expensas de todos los demás. Debe desalentarse este tipo de prácticas, por ejemplo con la aplicación de impuestos sobre las transacciones financieras con paraísos poco dispuestos a cooperar. Como hemos visto en el capítulo 3, Estados Unidos ha recurrido con éxito a la amenaza de imponer cargas tributarias a las transacciones financieras para obligar a los paraísos fiscales a compartir automáticamente los datos bancarios con el IRS, allanando el camino para una nueva forma de cooperación mundial que muchos juzgaban imposible. La misma estrategia podría emplearse para convencer a los que se resisten a unirse al estándar común del impuesto sobre sociedades.

El principal argumento en contra de esta estrategia ha sido que la tributación es una prerrogativa nacional y que presionar a un país para que

aumente su tasa impositiva corporativa vulnera su soberanía. Justamente así solía defender Suiza el secreto bancario y la falta de cooperación con las agencias tributarias de otros países, antes de cambiar de rumbo bajo la presión estadounidense, que se puso en marcha después de que una serie de escándalos pusiera de manifiesto la escala de los abusos extraterritoriales. Lo fundamental para que se produzca la transformación es cuantificar el tamaño de la externalidad negativa impuesta por los paraísos fiscales a otras naciones. Ahora que por fin empezamos a disponer de los datos relativos a la cantidad de beneficios registrados por las multinacionales en cada uno de los territorios en los que operan, se torna posible calcular cuánto reduce exactamente la política fiscal de Irlanda la recaudación de impuestos en Estados Unidos y en Francia. Ya no hay excusas para ignorar las externalidades fiscales que unos países imponen a otros.

DE LA CARRERA HACIA EL ABISMO A LA CARRERA HACIA LA CIMA

¿Qué es un camino hacia adelante políticamente realista? Es probable que sea demasiado optimista esperar que todos los países del G20 se pongan de acuerdo para controlar a sus propias multinacionales, unirse al club de los recaudadores de impuestos de última instancia y aplicar sanciones en contra de los paraísos fiscales. Pero no resulta tan irracional confiar en que lo hagan algunos de ellos. En torno a la mitad de las multinacionales del mundo tienen su sede en Estados Unidos y en la Unión Europea; estas dos economías juntas representan asimismo más del 50% del consumo mundial. Si ambas adoptaran conjuntamente el sistema que proponemos, hasta el 75% de los beneficios mundiales se gravarían como mínimo al 25%, es decir, todos los beneficios obtenidos por las multinacionales estadounidenses y europeas (el 50% de los beneficios globales) más hasta la mitad de los conseguidos por todas las demás empresas (el 25%). A nuestro parecer, un acuerdo de esta naturaleza debería ser el objetivo primordial de todos los defensores de la cooperación trasatlántica en los años venideros.

Más ampliamente, la forma de progresar en términos políticos consiste en poner los temas fiscales en el centro de las políticas comerciales. Los futuros tratados comerciales no deberían firmarse a menos que incluyeran un acuerdo sobre la coordinación tributaria. ¿Qué sentido tiene firmar tratados que imponen grandes esfuerzos para proteger los derechos de propiedad de los inversores extranjeros —que es lo que hacen estos días la mayoría de los acuerdos de libre comercio— al tiempo que ignoran por

completo los impuestos? La propiedad no puede conllevar solamente derechos sin ningún deber fiscal.

Con un suelo impositivo suficientemente alto, la lógica de la competencia internacional se invertiría. Con los impuestos fuera de escena, las empresas acudirían allí donde la mano de obra fuese productiva, las infraestructuras fuesen de alta calidad y los consumidores tuvieran el suficiente poder adquisitivo para comprar sus productos. En lugar de competir por rebajar las tasas, los países competirían por incrementar el gasto en infraestructuras, invertir en el acceso a la educación y financiar la investigación. En lugar de mejorar principalmente el balance de los accionistas, la competencia internacional fomentaría la igualdad dentro de los países.

Además, nada impediría que los estados elevaran su tasa impositiva corporativa por encima de un tipo mínimo del 25%. Por poner un ejemplo, imaginemos que Estados Unidos adoptase mañana, de forma unilateral, una tasa impositiva corporativa del 50%. Históricamente son muy pocas las empresas estadounidenses que se han trasladado para evitar la tributación, incluso cuando el tipo impositivo estadounidense era significativamente más alto que el de otros países de la OCDE, como sucedió desde finales de los años noventa hasta 2018. Pero imaginemos que, al enfrentarse a un tipo del 50%, muchas empresas estadounidenses se sintieran tentadas a mudar su sede al extranjero. Yendo un paso más allá, ¿qué ocurriría si todas las empresas de nueva creación se constituyeran exclusivamente fuera de Estados Unidos? En cualquiera de los casos, el Tío Sam podría seguir recaudando unos ingresos considerables mediante la aplicación de un impuesto defensivo a un tipo del 50%. No hay nada que puedan hacer las empresas para evitar esta medida, ya que, en tanto en cuanto tuvieran ventas en Estados Unidos y pagaran menos del 50% en el extranjero, tendrían que acabar pagando en Estados Unidos.

En contra de lo que puedan creer los expertos consultados por el FMI, la globalización no impide que los países graven a las corporaciones a tipos altos. Aquellos que sostienen que la carrera hacia el abismo en las tasas impositivas sobre la renta corporativa es algo natural y que imponer sanciones en contra de los paraísos fiscales es un atentado contra el libre comercio, no son los defensores de la globalización. Lo que la tornará sostenible no es la desaparición de la tributación del capital, sino su reinvención; no es la competencia, sino la coordinación; no son los

acuerdos de libre comercio que ignoran los temas fiscales, sino los tratados internacionales que promueven la armonización tributaria. Cuando se abracen estas ideas, quedará patente que la tributación progresiva no está condenada a desaparecer, sino que puede reinventarse y expandirse en una economía global integrada.

7
GRAVAR A LOS RICOS

Después de jactarse de que la elusión de impuestos era una muestra de su inteligencia, el entonces candidato presidencial Donald Trump acabó ofreciendo más detalles sobre su destreza contable. «Tengo una deducción impositiva. Una buena parte es depreciación, que es una carga maravillosa —dijo Trump en el segundo debate presidencial—. Me encanta la depreciación.» Para reforzar el argumento de que el sistema fiscal era un juego amañado, pasó a invocar a los patrocinadores adinerados de Hillary Clinton que, según él, tampoco pagaban muchos impuestos. «Muchos de sus amigos se beneficiaron de deducciones aún mayores. Warren Buffett se benefició de una deducción descomunal.»

No está claro en qué «deducción descomunal» estaba pensando Trump, pero dado que Buffett había hecho la famosa promesa de regalar la mayor parte de su riqueza durante su vida, la deducción por donaciones benéficas es una candidata probable. Dolido por la acusación, el presidente y director ejecutivo de Berkshire Hathaway emitió un comunicado al día siguiente, en el que detallaba su situación fiscal. «Mi declaración de 2015 —dijo Buffett —, refleja unos ingresos brutos ajustados de 11.563.931 dólares.» Contrariamente a lo que había afirmado Trump en televisión, no había habido ninguna deducción descomunal. Y Buffett sí que pagaba impuestos: «Mi impuesto federal sobre la renta ese año ascendió a 1.845.557 dólares. Las declaraciones de los años anteriores son de una naturaleza similar. He pagado el impuesto federal sobre la renta todos los años desde 1944, cuando tenía trece años». El Oráculo de Omaha hizo público el comunicado para probar que era un ciudadano responsable y que, a diferencia de la estrella de la telerrealidad, no eludía sus deberes para con la sociedad.

De hecho, mostraba justo lo contrario. Según *Forbes* , en 2015 la riqueza de Buffett ascendía a 65.300 millones de dólares. No conocemos con exactitud su tasa de retorno sobre su riqueza, pero supongamos, siendo conservadores, que sea del 5%. Si es cierto, eso significa que, en 2015, los

ingresos de Buffett antes de impuestos ascendieron al menos al 5% de 65.300 millones de dólares, es decir, a 3.265 millones de dólares. De esa cantidad, Buffett revelaba con orgullo que había pagado alrededor de 1,8 millones en impuestos federales sobre la renta. Hagamos las cuentas; mientras Trump alardeaba de no pagar impuestos, Buffett respondía que él se guiaba por unos principios morales realmente diferentes, al pagar una tasa efectiva del impuesto sobre la renta en torno al… 0,055%.

Todos los contribuyentes escrupulosos se parecen unos a otros, pero cada defraudador fiscal lo es a su manera. Trump eludió las obligaciones tributarias sobre las sucesiones cuando heredó la inmensa fortuna de su padre, y luego redujo la factura del impuesto sobre la renta explotando toda suerte de argucias adaptadas a sus necesidades por la industria de la planificación fiscal. [[1] Buffett siguió otra ruta. Su riqueza consiste principalmente en participaciones de su empresa Berkshire Hathaway, que no paga dividendos. Cuando invierte en otras corporaciones, las obliga asimismo a dejar de pagar dividendos. ¿Cuáles son las consecuencias de esta maniobra? Buffett lleva décadas acumulando riqueza con su firma, libre de impuestos sobre la renta individual. Las ganancias perpetuamente reinvertidas incrementan año tras año el precio de las acciones de Berkshire Hathaway. En la actualidad, cuesta unos 300.000 dólares comprar una acción de esta firma, treinta veces más que en 1992. Para financiar cualesquiera necesidades de consumo, a Buffett le basta con vender unas cuantas acciones. Si vende cuarenta acciones a un precio de 300.000 dólares, por ejemplo, puede transferir 12 millones de dólares a su cuenta bancaria personal. Acto seguido, paga los (modestos) impuestos por la pequeña cantidad de ganancias de capital que acaba de obtener. Y eso es todo.

Es célebre el lamento de Buffett por pagar demasiados pocos impuestos, y los abogados han hecho propuestas para corregir esa injusticia. El más famoso de estos esfuerzos, propugnado por Barack Obama en 2011 y por Hillary Clinton en 2016, consiste en aplicar un tipo impositivo mínimo del 30% a las personas que obtienen unos ingresos anuales superiores a un millón de dólares. Esta «norma Buffett» se ha convertido en un pilar de las plataformas fiscales democráticas. En teoría, aborda el problema de que, como el tipo impositivo máximo sobre las ganancias del capital (el 20% en 2019) es más bajo que sobre la renta salarial (el 37%), Buffett (que ingresa sobre todo las ganancias del capital) está sujeto a tasas inferiores a las de su

secretaria (cuyos ingresos se componen básicamente de su salario). Pero persiste un problema: el tipo impositivo del 20% al que se enfrenta Buffett cuando vende un puñado de acciones se aplica a una fracción nanométrica de sus verdaderos ingresos. El 30% de esta fracción nanométrica seguiría siendo infinitesimal. Si se adoptase, la «norma Buffett» no supondría una diferencia significativa en la factura fiscal del propio Buffett.

Tanto Trump como Buffett reconocen que pagan cantidades triviales de impuestos. Ni siquiera los milmillonarios que hacen felices su contribución aportan mucho a las arcas públicas. Como hemos visto, cuando tomamos en consideración todas las tasas, los ultrarricos en su conjunto tienen tipos impositivos efectivos más bajos que la clase media. La mayoría de las propuestas que están hoy sobre la mesa harían muy poco para remediar el problema. ¿Cómo podemos salir de este embrollo?

¿POR QUÉ GRAVAR A LOS RICOS?: PARA AYUDAR A LOS POBRES

La primera pregunta que hemos de hacernos concierne al objetivo: ¿cuál es el tipo impositivo ideal que debería aplicarse a los ricos? Existen varias formas de analizar el problema, pero un buen punto de partida es la teoría de la justicia social formalizada por el filósofo John Rawls, que goza de un amplio respaldo entre los científicos sociales. A juicio de Rawls, resulta aceptable la existencia de desigualdades sociales y económicas si estas elevan el nivel de vida de los miembros más vulnerables de la sociedad. [2] Cuando se aplica a la política fiscal, esta perspectiva sugiere que no deberíamos preocuparnos de los intereses monetarios de los ricos, sino tan solo de cómo afecta su tributación al resto de la población. El objetivo no debería ser «hacer que los ricos paguen la parte que les corresponde» (un concepto un tanto nebuloso), sino garantizar que la gran riqueza de algunos beneficie a los menos pudientes.

En concreto esto significa que, si la subida del tipo impositivo máximo reduce los impuestos recaudados (por ejemplo, porque hace que los ricos trabajen menos), el tipo impositivo debería rebajarse. En este caso, una reducción de los impuestos a los ricos incrementaría la cantidad de ingresos que los gobiernos podrían invertir en sanidad, cuidado infantil y otros servicios sociales que mejorarían las condiciones de vida de los pobres. Inversamente, siempre que la subida de la tasa impositiva genere ingresos adicionales, esta debería continuar creciendo, pues el incremento de los

ingresos redundaría en interés de los miembros más desfavorecidos de la sociedad. El tipo impositivo óptimo para los ricos es simplemente aquel que aumente los máximos ingresos posibles. Esto no es objeto de controversia entre los economistas y tiene sentido intuitivo, pues todo el mundo puede estar de acuerdo en que un dólar extra es mucho más valioso en las manos de una persona pobre que en las de Bill Gates. Si se grava un poco más a los ricos no se les va a impedir el acceso a una buena atención infantil, pero si la subida de los tipos permite que aquellos que les sirven el café o limpian sus casas también tengan acceso a ella, merece la pena. [3]

Con este objetivo en mente, la tributación se convierte en un problema de ingeniería aplicada. En la década de 1920, el prodigioso matemático y economista Frank Ramsey demostró formalmente que, si todos los contribuyentes se enfrentan al mismo tipo impositivo, el tipo que maximiza los ingresos públicos es inversamente proporcional a la elasticidad de la renta imponible. [4] ¿Qué significa esto? Nos encontramos con el concepto de elasticidad en el capítulo 5. Si la renta imponible es inelástica, eso significa que, cuando los tipos impositivos suben, los ingresos declarados no varían mucho. En ese caso, el Tesoro de Estados Unidos recauda mecánicamente más ingresos al elevar los tipos impositivos. En cambio, si la renta imponible es muy elástica, entonces los tipos impositivos altos reducen de un modo tan significativo la base imponible que no se recaudan muchos ingresos, por lo que resultan indeseables. Esta es la regla cardinal de la tributación óptima, denominada «regla de Ramsey», que estipula que los gobiernos no deberían gravar en exceso aquello que es elástico.

Pero el enfoque de Ramsey era limitado. Consideraba solo un único tipo impositivo, lo que se conoce como un impuesto fijo, pero este es un instrumento tosco. En principio, el impuesto sobre la renta puede hacerse progresivo, sometiendo las rentas más altas a tasas impositivas marginales más elevadas. En la práctica, como hemos visto, así es como funciona el impuesto sobre la renta en casi todas las democracias. A finales de los años noventa, los investigadores extendieron el resultado de Ramsey y estudiaron el tipo impositivo óptimo para los ricos cuando el impuesto sobre la renta es progresivo. Como sucede en la regla de Ramsey estándar, la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta que maximiza los ingresos públicos es inversamente proporcional a la elasticidad de la renta imponible. Pero con una particularidad, y es que la elasticidad que importa es solo la de los ricos. Además, el tipo óptimo depende también ahora del

nivel de desigualdad; a mayor concentración de renta, incrementa el tipo óptimo que ha de imponerse a los ricos. [5]

EL TIPO IMPOSITIVO MEDIO ÓPTIMO SOBRE LOS RICOS : EL 60%

Con esta teoría en mente, podemos ver que, a la hora de seleccionar un tipo impositivo máximo, un parámetro fundamental es la forma en la que los ricos modifican su comportamiento como respuesta. En el debate público, la idea de que los ingresos declarados de los ricos han de ser muy elásticos y, por consiguiente, no pueden gravarse en exceso, se da como evidente con frecuencia. En realidad las cosas son más complicadas, porque las elasticidades no son parámetros inmutables, sino que están influenciadas en un alto grado por las políticas públicas.

Después de todo, los ricos pueden responder a las subidas de impuestos de dos maneras. La primera es la modificación de su comportamiento económico real, como trabajar menos horas, por ejemplo, o llevar unas carreras menos lucrativas. No cabe hacer gran cosa para impedirles que lo hagan; están en su derecho. La segunda respuesta, mucho más común, es la elusión fiscal. Y esta, en contraste con las respuestas más fundamentales a la tributación, puede reducirse de manera importante por parte de los responsables políticos.

Cuando las empresas registran sus beneficios en islas tropicales, cuando los abogados constituyen sociedades, cuando los médicos invierten en refugios fiscales, no obran impulsados por las leyes de la naturaleza. Estas acciones surgen cuando el código tributario favorece ciertas modalidades de renta por encima de otras y cuando los gobiernos permiten que la gente explote esas diferencias. Ahora bien, lo que a veces se tolera, o incluso se fomenta, también puede regularse y prohibirse. Cuando todos los ingresos —tanto si derivan del capital como del trabajo, tanto si se consumen como si se ahorran, tanto si se registran en Bermudas como en Estados Unidos, tanto si se abonan en una cuenta bancaria de Zúrich como de París— se gravan al mismo tipo y la oferta de argucias fiscales se limita de manera estricta, la elusión fiscal puede desaparecer prácticamente. En ese caso, los ricos solo pueden eludir impuestos reduciendo sus auténticas fuentes económicas, es decir, optando por empobrecerse.

La gente rara vez se ofrece voluntaria para empobrecerse, ni siquiera por una causa tan noble como evitar pagar impuestos. Los cambios en el

comportamiento real que puede inducir el código tributario son, por lo general, bastante limitados. Es improbable que Steve Jobs hubiera inventado otra iMarvel aunque su tipo impositivo hubiera sido cero, o que Mark Zuckerberg hubiera optado por una carrera de Bellas Artes aunque el Código de Impuestos Internos se hubiera redactado en otros términos. Sí, Apple sí que transfiere beneficios a Jersey, Facebook sí que crea empresas fantasma en las Islas Caimán y una industria en expansión ayuda a los ricos a reducir de manera sustanciosa sus facturas fiscales. Pero no se trata sino de la elusión fiscal, que florece en un entorno regulador suave.

A título de ejemplo, la Ley de Reforma Tributaria de 1986, que redujo la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta al 28%, condujo a un aumento de la cantidad de ingresos declarados por los ricos. Ahora bien, este incremento se debió, básicamente, a los cambios en las estrategias de elusión fiscal —pues se volvió rentable eludir la tasa impositiva corporativa del 35% organizando las empresas como sociedades de personas, sujetas al impuesto sobre la renta individual— y no a un aumento en la oferta de trabajo. [6] Cuando la elusión fiscal se mantiene bajo control, la lección de las investigaciones actuales es que la elasticidad de la base imponible es generalmente bastante baja y, por consiguiente, el tipo impositivo óptimo es bastante alto.

¿Cuán alto exactamente? No tanto como el 100%; si se llegase a ese extremo, la mayoría de las personas preferirían pasar tiempo con su familia o cultivar un huerto a trabajar en exclusiva para beneficio de la sociedad en su conjunto. Pero una serie de investigaciones sugieren que la tasa impositiva marginal máxima que recaude los máximos ingresos posibles de los ricos ronda el 75%. Con «los ricos» nos referimos a quienes conforman el 1% en la cúspide, las personas con unos ingresos superiores a 500.000 dólares en 2019. [7] Este cálculo es el mejor que existe en la actualidad y está basado en numerosos estudios empíricos llevados a cabo durante las dos últimas décadas. Si las oportunidades de elusión fiscal son limitadas, los ricos responden solo modestamente a los cambios tributarios; cada vez que su tasa de conservación crece un 1% (en lugar de conservar 70 centavos después de impuestos de cada dólar extra ganado, conservan 70,7 centavos), responden trabajando más duro y aumentando sus ingresos antes de impuestos alrededor de un 0,25%. [8] Esto significa que la base tributaria no se reduce mucho cuando se grava más a los ricos, lo cual implica tasas impositivas marginales elevadas óptimas en torno al 75%.

Es preciso hacer algunas consideraciones sobre este resultado. En primer lugar, estamos hablando de un tipo impositivo «marginal», un tipo aplicado en exclusiva a los ingresos por encima de un umbral elevado, de 500.000 dólares en la actualidad. El tipo impositivo «medio» asociado es inferior a ese, ya que cada dólar ganado por debajo de este alto umbral se grava menos. Solo para los ultrarricos son iguales los tipos impositivos marginal y medio. Concretamente, si mañana se incrementara hasta el 75% el tipo impositivo marginal sobre los ingresos superiores a 500.000 dólares, el tipo impositivo medio para el 1% en la cúspide de los estadounidenses más ricos alcanzaría el 60%. [9] En otras palabras, el tipo impositivo medio óptimo para los contribuyentes del tramo más alto es el 60%; menos del 60% para las personas que ocupan la franja por debajo del 1% en la cúspide, hasta el 75% para los ultrarricos y el 60% como promedio para el 1% más rico. En muchos sentidos es más transparente razonar en términos de los tipos impositivos medios, que permiten hacerse una idea más precisa de la auténtica contribución de los diversos grupos de la población a las necesidades de financiación de la comunidad. Dado que el tipo impositivo macroeconómico medio se sitúa en torno al 30%, un tipo medio del 60% significa que el 1% en la cima de los estadounidenses más ricos pagaría el doble de impuestos, como una fracción de sus ingresos, que la persona media.

En segundo lugar, estos tipos impositivos óptimos tienen en cuenta todos los impuestos en todos los niveles gubernamentales. El tipo impositivo medio óptimo del 60% para los ricos no incluye solamente el impuesto federal sobre la renta, sino también los impuestos estatales sobre la renta, la fracción del impuesto sobre sociedades pagado por los ricos, los impuestos sobre los salarios, los impuestos sobre las ventas, etc. Dado que los impuestos sobre los salarios son limitados y los impuestos sobre las ventas son insignificantes en la cúspide, la tasa marginal máxima óptima del 75% debería considerarse como la combinación del impuesto federal sobre la renta, cualquier impuesto estatal sobre la renta y el impuesto sobre la renta de las sociedades.

Por último, es preciso afirmar con claridad que la subida de los tipos impositivos más elevados sin ningún otro cambio en el código tributario ni en la recaudación fiscal sería una mala idea. La oferta de argucias fiscales en circulación es demasiado grande. Para poder gravar más a los ricos de una manera eficaz, antes hemos de reducir la elusión de impuestos.

Necesitamos crear las instituciones que tornen sostenible a la larga un sistema tributario robusto, incluso en la era de la desigualdad extrema.

CÓMO IMPEDIR QUE LOS RICOS ELUDAN IMPUESTOS : UNA OFICINA DE PROTECCIÓN PÚBLICA

El primer paso consistiría en la creación de lo que denominaremos una «Oficina de Protección Pública», encargada de regular la industria de la elusión fiscal. Al igual que Estados Unidos cuenta con agencias federales para regular el sector financiero (la Oficina de Protección Financiera del Consumidor), el sector aeronáutico (la Agencia Federal de Aviación) y la industria farmacéutica (la Administración de Alimentos y Medicamentos), debería supervisar asimismo a las empresas que ofrecen servicios relacionados con los impuestos y garantizar que sus prácticas no estén dañando el interés público.

Y es que, como hemos visto a lo largo de este libro, la elusión y la evasión fiscal son espoleadas por los proveedores de argucias tributarias, no por los propios contribuyentes. Detrás de todas las epidemias de elusión fiscal hay un brote de creatividad en el mercado de las tretas impositivas. Ni que decir tiene que existe una larga lista de lagunas en la legislación actual que deberían colmarse (volveremos sobre este asunto más adelante). Pero esto último no supone llegar al meollo del problema. Cuando se disparó la elusión del impuesto sobre la renta en los años ochenta, no fue en respuesta a las exenciones tributarias recién introducidas, sino como una consecuencia directa de la innovación en la industria de las argucias fiscales. Cuando se extendió la elusión del impuesto sobre sociedades en las décadas de 1990 y 2000, fuimos testigos del mismo fenómeno: el sistema de fijación de precios de transferencia que facilitó los nuevos abusos había estado vigente desde los años veinte. Para poner coto a la injusticia fiscal hemos de erradicar la oferta de fraudes tributarios.

Por desgracia, cuando se trata de regular la industria de la elusión fiscal, el IRS se presenta con un cuchillo en un tiroteo. Ello obedece a varios motivos. El primero es un drástico recorte de los fondos del servicio para la recaudación tributaria, y es que, a lo largo de la última década, el presupuesto del IRS se ha reducido más de un 20% ajustado a la inflación. [10] Unos presupuestos más bajos implican menos auditores; así, en 2017, el IRS contaba solamente con 9.510 auditores, frente a los más de catorce

mil en 2010. La última vez que tuvo menos de diez mil auditores fue a mediados de los años cincuenta, cuando la población de Estados Unidos era la mitad de la actual. El segundo problema es la compensación, pues dadas las recompensas que se cosechan al crear una argucia fiscal exitosa, resulta mucho más rentable trabajar para las cuatro grandes empresas de contabilidad que hacerlo en el servicio público para combatir la evasión de impuestos.

El último y crucial problema es que el IRS es vulnerable a los vaivenes políticos. El riesgo primordial no es la interferencia directa del poder ejecutivo en las operaciones cotidianas del servicio. Se trata de algo más sutil y más fundamental. El Congreso y la administración de turno afectan a la recaudación tributaria, pues determinan los recursos disponibles para las auditorías, influyen en el grado de agresividad con que el IRS desafía las estrategias de reducción de impuestos de los ricos y afectan a la aplicación de la doctrina de la sustancia económica. [11] Incluso si estas decisiones no las dicta directamente el presidente, están condicionadas por la ideología que domine en Washington. Cuando el partido en el poder vilipendia el impuesto sobre sucesiones como un ataque contra los sacrosantos derechos a la propiedad, por ejemplo, resulta improbable que el IRS dedique grandes recursos a aplicarlo (y, de hecho, la frecuencia de las auditorías del impuesto sucesorio ha caído en picado desde 1980, como vimos en el capítulo 3). Esta erosión sigilosa de la recaudación fiscal es poco democrática; supone una amenaza para cualquier sistema fiscal progresivo. Para evitar un nuevo frenesí de refugios fiscales *à la* Reagan en el siglo XXI , necesitamos una agencia en la que todo el mundo (la ciudadanía, la industria de la contabilidad fiscal, el IRS…) pueda confiar, con el fin de aplicar el espíritu de la ley con independencia del partido en el poder. Siempre se verá al propio IRS como un actor parcial, y por eso una agencia independiente puede resultar de utilidad.

La Oficina de Protección Pública debería tener dos misiones generales. La primera y más importante habría de consistir en aplicar la doctrina de la sustancia económica, el principio que hace ilegales todas las transacciones llevadas a cabo con el único propósito de eludir impuestos. Esa tarea comienza con la recopilación de la información necesaria. La oficina debería recibir los datos de forma automática, por ley, de cualquier nuevo producto que se comercialice en la industria de la planificación fiscal, se trate de ventas intragrupo de propiedad intelectual, inversiones en

sociedades de personas ficticias, fideicomisos con salto de generaciones, y suma y sigue. De ese modo, podría detectar los nuevos productos creados para ayudar a los ricos y a las empresas a eludir impuestos. Las empresas que no revelen sus prácticas deberían enfrentarse a sanciones severas. Y todos los productos que violen la doctrina de la sustancia económica deberían prohibirse por ley y de inmediato.

En segundo lugar, la Oficina de Protección Pública supervisaría las prácticas tributarias en el extranjero y daría instrucciones al Tesoro para que aplicase sanciones económicas en contra de los paraísos fiscales que drenan la base tributaria de Estados Unidos. Cuando las Islas Vírgenes Británicas permiten a los blanqueadores de dinero crear sociedades anónimas por un centavo o cuando Luxemburgo ofrece tratos secretos y sustanciosos a las multinacionales, están robando los ingresos de otras naciones. No hay nada en la lógica del libre intercambio que justifique ese expolio. El comercio de la soberanía ha de regularse de un modo más estricto, por ejemplo, mediante impuestos sobre las transacciones financieras con los paraísos fiscales parásitos. [12]

COLMANDO LAGUNAS：LA MISMA RENTA，LA MISMA TASA

Otro paso clave para poner freno a la elusión fiscal es una simple aplicación del sentido común. Que las personas con la misma cantidad de ingresos deberían pagar la misma cantidad de impuestos parece obvio, hasta que advertimos que la mayoría de las reformas de las dos primeras décadas del siglo XXI se han encaminado a lo contrario. Desde un tipo preferencial para los dividendos en 2003 hasta un impuesto sobre la renta de la actividad empresarial más bajo, la principal preocupación de los legisladores estadounidenses ha sido gravar el capital menos que el trabajo. La misma tendencia puede observarse en Francia, donde el Gobierno de Emmanuel Macron adoptó un impuesto fijo para intereses y dividendos en 2018, y, de hecho, también en el resto de Europa.

El hecho de gravar con el mismo tipo a las personas que tienen los mismos ingresos supone la aplicación concreta de las llamadas a «colmar las lagunas jurídicas», lo que tiene varias implicaciones.

En primer lugar, significa que todas las fuentes de ingresos deberían estar sujetas al impuesto progresivo sobre la renta individual. No solo los salarios, los dividendos, los intereses, los alquileres o los beneficios

comerciales, sino también las ganancias del capital que, en muchos países (incluidos Francia y Estados Unidos) se gravan en la actualidad a tipos fijos más bajos. No existe ninguna razón convincente para gravar las ganancias del capital menos que otras fuentes de ingresos. La práctica no hace más que animar a los ricos a reclasificar su renta del trabajo y sus beneficios empresariales como ganancias del capital. La razón por la cual muchos países han recurrido históricamente a esta política de la segunda mejor opción es que las autoridades tributarias no hacían un seguimiento del precio de compra de los activos (acciones, bonos, casas, etc.), lo que tornaba difícil aplicar un impuesto sobre las ganancias del capital. En Estados Unidos, el IRS no comenzó a recopilar de manera sistemática esta información hasta 2012. Pero con la actual amplitud de capacidades de computación económicas, pueden aplicarse los impuestos progresivos sobre las ganancias del capital incluso cuando los activos se han revalorizado durante más de una generación. [13] La frecuente objeción de que los gravámenes sobre las ganancias del capital imponen considerables facturas fiscales cuando se venden las empresas (porque las ganancias del capital son un ingreso único y extraordinario) puede responderse escalonando los pagos, como es habitual en el contexto de los impuestos sobre sucesiones.

Yendo todavía más lejos, dado que los gobiernos actuales ya conocen la fecha de compra de los activos, podrían perfeccionar el código tributario y eliminar de las ganancias del capital el efecto mecánico de la inflación de los precios. En nuestro actual sistema impositivo, un activo comprado por 100 dólares en 2012 y vendido por 150 en 2020 genera una plusvalía gravable de 50 dólares, 20 de los cuales corresponden a la inflación general de los precios y solamente 30 a una auténtica ganancia de capital. El impuesto aplicado sobre los 20 dólares es equivalente a una carga sobre la riqueza, un tipo opaco y aleatorio de tributación sobre aquella, toda vez que viene determinado por la tasa de inflación. Este impuesto oculto sobre la riqueza debería desecharse, pues solo los 30 dólares en puras ganancias de capital deberían estar sujetos a tributación progresiva sobre la renta. ¡He aquí un recorte fiscal con el que todos podemos estar de acuerdo!

ACABANDO CON LOS REFUGIOS FISCALES CORPORATIVOS : INTEGRACIÓN

Una segunda aplicación del principio que reza «a igualdad de ingresos, igualdad de impuestos» sería la integración de los impuestos sobre la renta de sociedades e individual, como hacían los países europeos y como continúan haciendo, entre otros, Australia y Canadá. La integración de los impuestos sobre la renta de sociedades e individual significa que, una vez que se distribuyen los beneficios corporativos a los accionistas, cualquier impuesto corporativo pagado por la empresa se deduce de la cantidad adeudada del impuesto sobre la renta personal. Consideremos el caso de John, un rico accionista sujeto a una tasa marginal del impuesto sobre la renta individual del 50%. Supongamos que John es el dueño de una empresa que obtiene 100 dólares de beneficios, paga 20 de impuesto sobre sociedades y distribuye los 80 dólares restantes en dividendos. Así es como funciona un sistema de integración, John incluiría el beneficio total de 100 dólares (no solo los 80 dólares de dividendos) en su renta individual imponible. Pagaría 50 dólares de impuestos sobre esa renta, correspondientes a su tasa marginal del impuesto sobre la renta del 50% de los 100 dólares. Pero, en reconocimiento del hecho de que la empresa que posee ya ha pagado 20 dólares del impuesto de sociedades, su factura fiscal se reduciría en 20 dólares, con lo que sería de 50 - 20 = 30.

Este sistema reconoce la verdad fundamental de que el impuesto sobre la renta corporativa es solo un pago anticipado del impuesto sobre la renta individual, lo que tiene muchas ventajas. Para empezar, reduce de manera importante los incentivos para que las empresas eludan los impuestos de sociedades. Imaginemos que Apple, bajo la cautelosa asesoría de las cuatro grandes, hubiera eludido los impuestos en su integridad; en un sistema integrado, sus accionistas adinerados no recibirían créditos fiscales y tendrían que pagar (en el ejemplo anterior) la tasa íntegra del 50% sobre su porción de los beneficios de Apple. Cualquier impuesto pagado por la empresa reduciría la cuenta de los accionistas dólar a dólar. Podemos apostar a que, en un mundo semejante, Apple recibiría instrucciones para reducir de forma notable el presupuesto destinado a la elusión de impuestos.

Otra ventaja de un sistema integrado es que elimina las distorsiones. Por ejemplo, para una empresa se vuelve indiferente constituirse en sociedad (sujeta al impuesto sobre sociedades) o no (con todos los beneficios transferidos a los propietarios y sujetos a impuestos sobre la renta individual, como las sociedades de personas en Estados Unidos). A las corporaciones les resulta indiferente emitir deuda o acciones, porque los

pagos de intereses y de dividendos tienen las mismas implicaciones fiscales. Más en general, un sistema integrado garantiza que el capital se grave igual que el trabajo, ni más ni menos. En el caso anterior de John, vemos que el impuesto total sobre los 100 dólares de beneficio es de 50 dólares; 20 pagados por la empresa más 30 pagados por John. Eso supone un tipo impositivo del 50%, el mismo al que se enfrentaría John si, en lugar de percibir beneficios, ganara un salario. Nunca es una buena idea desviarse del ideal de tratar igual el trabajo y el capital a efectos tributarios, porque al hacerlo siempre se crean oportunidades para la elusión fiscal, y esta reduce la cantidad de ingresos recaudados. Si el objetivo es la progresividad impositiva, esta no debería lograrse gravando más el capital que el trabajo, sino cargando de un modo progresivo todas las rentas mediante tipos marginales máximos más altos del impuesto sobre la renta.

Aunque Estados Unidos nunca ha tenido un impuesto sobre la renta integrado, este sistema fue la norma en Europa durante la mayor parte del siglo XX , y Reino Unido, Alemania, Italia y Francia, entre otros países, lo tenían como base. Sin embargo, la integración fue desapareciendo de manera gradual. ¿Por qué? En resumidas cuentas, por una respuesta deficiente a la globalización. Hasta los años noventa, la gente apenas invertía en las empresas extranjeras. Cuando se dispararon las inversiones transfronterizas en las décadas de 1990 y 2000, a los gobiernos se les antojaba inaceptable conceder créditos fiscales a los accionistas nacionales para compensar los impuestos sobre sociedades aplicados por los países extranjeros. Francia, por ejemplo, no concedía créditos a los accionistas franceses de General Motors, que pagaban por tanto más impuestos que los propietarios franceses de Renault. En 2004, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que el trato desigual de las empresas extranjeras era discriminatorio, lo que condujo a Francia, entre otras naciones, a abandonar su sistema de integración en 2005. [14]

La solución a este problema es simple: los impuestos corporativos extranjeros deberían recibir los mismos créditos que los nacionales. Francia debería conceder créditos fiscales a los accionistas franceses de compañías estadounidenses y Estados Unidos debería hacer lo propio con los propietarios estadounidenses de empresas francesas. Esta reciprocidad existe ya en el caso de los salarios percibidos por las personas que trabajan en un país, pero son residentes en otro a efectos fiscales. Podría negociarse fácilmente en convenios fiscales bilaterales o, mejor todavía, en el contexto

de la clase de coordinación respecto del impuesto sobre sociedades presentada en el capítulo anterior. En la globalización, nada impide el buen funcionamiento de un sistema de integración.

Existe una tercera implicación del principio de «a igualdad de ingresos, igualdad de impuestos». Una ventaja fundamental del impuesto sobre la renta integrado es que un dólar de salario siempre se gravaría igual que un dólar del beneficio distribuido. Aunque supondría un paso en la dirección correcta, la tributación integrada dejaría todavía sin resolver un asunto espinoso, pues las ganancias retenidas (los beneficios obtenidos por las empresas pero no distribuidos como dividendos) continuarían gravándose menos que otras fuentes de ingresos. John saldría beneficiado si su empresa no pagara dividendos y reinvirtiera en cambio sus ganancias, pues los 100 dólares de beneficios quedarían solo sujetos al 20% del impuesto sobre sociedades y no al impuesto sobre la renta individual. Siempre y en todas partes, los accionistas adinerados tienen incentivos para retener sus ganancias dentro de sus empresas; ello les permite evitar el impuesto sobre dividendos y ahorrar dinero libre de impuestos. En la práctica, el riesgo es de una gravedad particular para las empresas con un número reducido de accionistas, esto es, para las corporaciones con pocos dueños, que pueden controlar directamente la política de dividendos en su propio beneficio. La manera de abordar este tema consiste en obligar a las empresas con pocos accionistas a transferir todos sus beneficios a sus propietarios a efectos fiscales. Una empresa que no cotice en bolsa debería ser tratada a todos los efectos como una sociedad de personas: exenta del impuesto sobre sociedades, pero con todos sus beneficios sujetos al impuesto progresivo sobre la renta individual de sus propietarios. Desde la Ley de Reforma Tributaria de 1986, la mayoría de las empresas con pocos accionistas, incluidas muchas grandes y complejas, han estado organizadas como empresas de transferencia. La experiencia estadounidense muestra que es técnicamente factible gravar a las empresas con pocos accionistas al nivel de estos. [15]

Esta regla haría imposible que los ricos reinvirtieran sus ingresos libres de impuestos, una de las fuentes más poderosas de injusticia fiscal en la actualidad. Asimismo destruiría el negocio de las empresas fantasma que se ha disparado desde los años ochenta, pues estas dejarían de conferir ventajas fiscales a sus creadores. Huelga decir que las instituciones ficticias no son empresas. Reconocerlas como tales a efectos impositivos, con los

consiguientes beneficios fiscales, es algo absurdo a lo que es preciso poner fin.

¿CUÁNTOS IMPUESTOS PODRÍA PAGAR EL 1% MÁS RICO?

Si se reduce al mínimo la elusión de impuestos, existe un amplio consenso acerca de la posibilidad de incrementar la cantidad de ingresos recaudados a los ricos. Pero ¿cuánto exactamente? Según nuestros cálculos, en torno a 4 puntos porcentuales de la renta nacional, o 750.000 millones de dólares anuales en 2019.

Para ver cómo hemos llegado a esa cifra, recordemos que quienes componen el 1% en la cúspide ganan, como grupo, el 20% de la renta nacional. Y, como vimos en el primer capítulo, tomando en consideración todos los impuestos, el tipo impositivo medio que se les aplica en la actualidad es el 30%. Sus pagos de impuestos representan el 30% del 20% de la renta nacional de Estados Unidos, es decir, el 6% de la renta nacional. Como nunca cesa de recordarnos el consejo editorial de *The Wall Street Journal* , los ricos sí que contribuyen a las arcas públicas. Pero, en contra de lo que desearían hacernos creer, eso no se debe a que el tipo impositivo efectivo sobre la riqueza sea alto (es prácticamente el mismo que el tipo impositivo macroeconómico medio en la economía), sino a que en Estados Unidos los ricos poseen mucha renta.

Como hemos visto, después de tomar medidas enérgicas contra las argucias tributarias, el tipo impositivo medio que maximizaría la recaudación de impuestos en la cúspide sería muy superior a la tasa actual del 30%, rondando el 60%. Hay que reconocer que, si el tipo impositivo se duplicase, los ricos declararían menos ingresos, incluso aunque se mantuviera a raya la elusión fiscal; quizá los líderes de opinión darían menos discursos pagados, los ejecutivos de empresas podrían jubilarse antes y cosas así. En consecuencia, disminuiría la desigualdad de ingresos brutos; según los mejores cálculos disponibles, el porcentaje de la renta nacional bruta del 1% en la cúspide bajaría del 20 al 16% aproximadamente. [16] Volvamos a hacer cuentas: si se duplicase su tipo impositivo medio, las familias ricas de Estados Unidos pagaría el 60% del 16% de la renta nacional en impuestos, lo que supone alrededor del 9,5% de la renta nacional. Según la teoría económica estándar, esta es por tanto la cantidad máxima de impuestos que cabe recaudar al 1% en la cúspide, el

9,5% de la renta nacional. Una ligera subida del tipo impositivo de las personas situadas justo por debajo de ese 1% (por ejemplo, mediante un incremento de la tasa impositiva de sociedades) generaría medio punto porcentual de ingresos adicionales, con lo que la cantidad total de los impuestos pagados por los ricos ascendería a un 10% de la renta nacional, lo que supone cuatro puntos porcentuales más que en la actualidad.

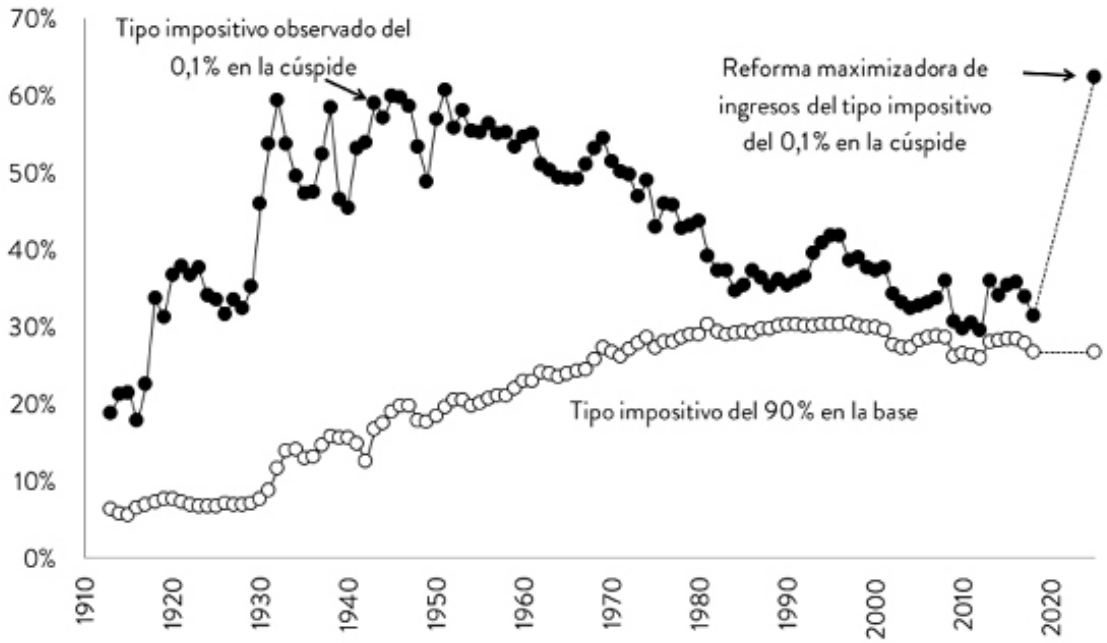
¿Es realista la duplicación del tipo impositivo medio en la cúspide de la pirámide, pasando del 30 al 60%? Como hemos visto, no carece de precedentes. El tipo impositivo medio del 0,1% de las rentas más altas rondaba el 60% en los años cincuenta y alcanzó cerca del 70% para el 0,01% más rico en 1950, cuando el aumento de la tributación corporativa generaba ingresos masivos y la participación en el capital social todavía estaba muy concentrada. Los tipos impositivos efectivos que prevalecían entre los ricos a mediados del siglo pasado eran muy superiores a los que pagaba el resto de la población. En 1950, el 90% en la base pagaba el 18% de su renta en impuestos, cuarenta puntos menos que el 0,1% en la cúspide. La idea de que la implementación de tipos impositivos altos y progresivos en la cúspide de la pirámide de la renta supondría un brusco cambio de rumbo no resiste el escrutinio.

Posiblemente sea cierto que, incluso en el apogeo de la tributación progresiva, el tipo impositivo medio entre los meramente ricos (en el 1% en la cúspide pero no en el 0,1%) era más bien del orden del 40%. En consecuencia, el tipo impositivo medio del 1% en su totalidad era próximo al 50%, menos del 60% que hoy sería óptimo. Los ricos, sin embargo, acaparaban una fracción mucho más pequeña de la renta nacional a mediados del siglo pasado que en la actualidad. Cuando la renta está más concentrada, la teoría económica sugiere que debería gravarse más a los ricos.

La implementación de un sistema impositivo más progresivo en la actualidad no es simplemente una cuestión de retroceder en el tiempo. Pese a todas sus virtudes, el sistema tributario progresivo tras la Segunda Guerra Mundial distaba de la perfección. En detrimento del principio de «a igualdad de ingresos, igualdad de impuestos», las ganancias de capital se gravaban menos que la renta ordinaria. El impuesto sobre la renta individual tenía lagunas, y cada uno de sus defectos se sumaba al margen del que los ricos disponían para eludir el pago de impuestos. Aprovechando

las modernas tecnologías y habiendo aprendido las lecciones del pasado y de otros países, hoy es posible hacer mejor las cosas.

7.1 CUANDO ESTADOS UNIDOS GRAVABA FUERTEMENTE A LOS RICOS
(Tipo impositivo medio del 0,1% en la cúspide frente al 90% por debajo)



Nota : El gráfico representa los tipos impositivos medios pagados por el 0,1% de las rentas más altas en bruto y el 90% de las más bajas. Se incluyen todos los impuestos federales, estatales y locales, que se expresan como una fracción de la renta en bruto. El tipo impositivo maximizador de los ingresos para el 0,1% en la cúspide ronda actualmente el 65% y es similar a los tipos impositivos efectivos alcanzados a mediados del siglo pasado. Detalles completos en taxjusticenow.org .

UN IMPUESTO SOBRE LA RIQUEZA : EL MODO APROPIADO DE GRAVAR A LOS MILMILLONARIOS

La manera adecuada de gravar la riqueza en el siglo XXI , y en particular de llegar a la tasa óptima del 60%, consta de tres ingredientes esenciales y complementarios: un impuesto progresivo sobre la renta, un impuesto sobre sociedades y un impuesto progresivo sobre la riqueza. El impuesto sobre sociedades garantiza que se graven todos los beneficios, distribuidos o no; actúa como un impuesto mínimo *de facto* sobre los adinerados. El impuesto

progresivo sobre la renta asegura que las rentas altas paguen más. Y un impuesto progresivo sobre la riqueza hace que los ultrarricos contribuyan con una cantidad que refleje su verdadera capacidad de pago.

¿Por qué no es suficiente el impuesto sobre la renta? Sencillamente porque, entre los miembros más aventajados de la sociedad, muchas personas poseen una riqueza considerable, al tiempo que tienen una renta imponible baja. Tal vez tengan una valiosa empresa que no genere muchos beneficios, pero que todo el mundo prevé que será inmensamente rentable en el futuro (léase Jeff Bezos). O, como sucede con más frecuencia, puede que estructuren su empresa ya rentable de suerte que genere pocos ingresos imponibles (léase Warren Buffett). En ambos casos, estos multimillonarios pueden vivir, en la actualidad, prácticamente libres de impuestos. Como vimos en el capítulo 5, incluso desde el estricto punto de vista de la eficiencia económica, no existe ninguna razón convincente para permitir que los ultrarricos dejen crecer sus miles de millones sin contribuir a cubrir las necesidades de su comunidad.

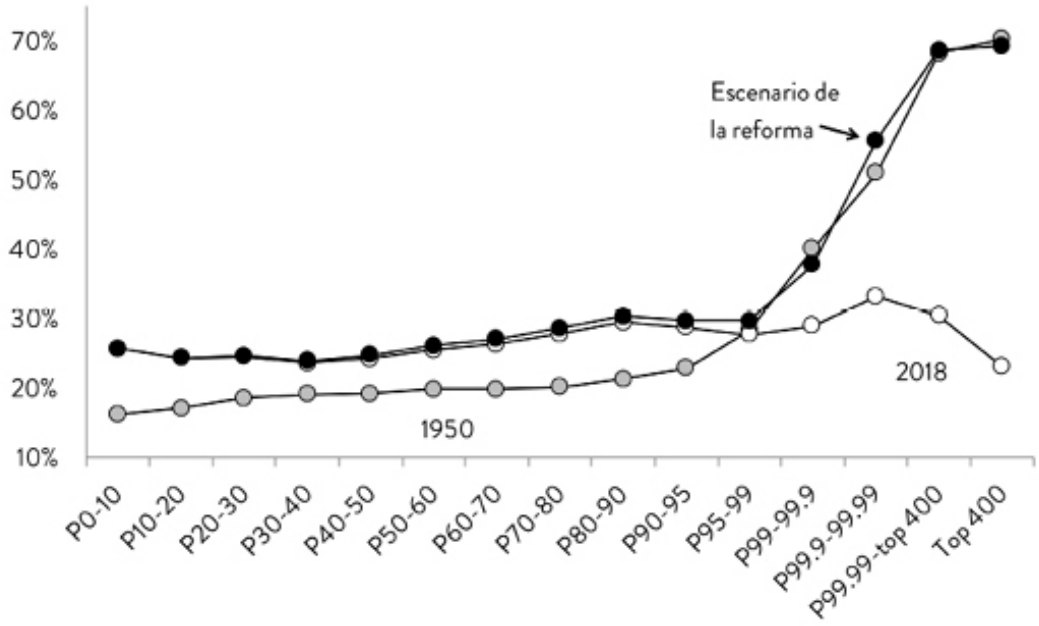
Sin un impuesto sobre la riqueza será difícil alcanzar los tipos medios del 60% en los niveles más elevados de la escala de la riqueza. La subida del tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta no afectaría en gran medida a la factura fiscal de Jeff Bezos ni de Warren Buffett, pues, para empezar, ninguno de los dos posee mucha renta imponible. Otro tanto sucedería con la subida de otros impuestos como el sucesorio. Podemos consolarnos con la idea de que el hombre más rico del mundo, Jeff Bezos, pagará algún día impuestos sucesorios sobre su inmensa riqueza. Ahora bien, teniendo en cuenta que el fundador de Amazon cumplió cincuenta y cinco años en 2019, eso no ocurrirá (esperemos) antes de 2050. Y no hablemos de Mark Zuckerberg, que nació en 1984. ¿Es prudente esperar hasta 2075 para que contribuya a las arcas públicas? La forma de abordar este asunto es gravar la propia riqueza hoy y no en algún momento del futuro remoto. [17]

Un impuesto sobre la riqueza jamás sustituirá al impuesto sobre la renta, pues su objetivo es más limitado, ya que consiste en garantizar que los ultrarricos no paguen menos que el resto de la población. Los altos ejecutivos, los atletas o las estrellas de cine, que perciben muchos ingresos, pueden ser gravados de forma apropiada mediante un impuesto integral sobre la renta. Para quienes es esencial un impuesto sobre la riqueza es para

los superricos, la mayoría de los cuales poseen mucha riqueza, pero tienen poca renta imponible.

7.2 UN OBJETIVO POSIBLE: REGRESAR A LA PROGRESIVIDAD FISCAL DE LA ERA DE TRUMAN Y EISENHOWER

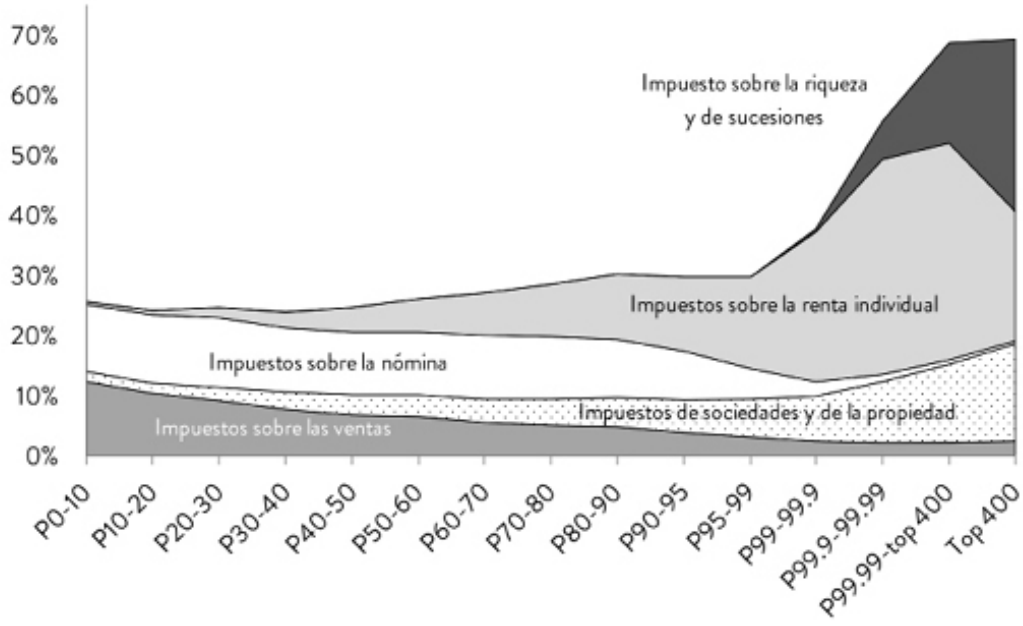
(Tipos impositivos medios por grupos de renta antes de impuestos)



Nota : El gráfico representa los tipos impositivos medios por grupos de renta en 1950 y 2018, y bajo un escenario de reforma que incremente el impuesto sobre la renta corporativa, aumente la progresividad del impuesto sobre la renta individual y añada un impuesto progresivo sobre la riqueza. Este escenario reformado restauraría la progresividad fiscal del sistema impositivo de 1950. Detalles completos en taxjusticenow.org .

7.3 EL IMPUESTO SOBRE LA RIQUEZA: UN INGREDIENTE CLAVE DE UN SISTEMA FISCAL PROGRESIVO

(Tipos impositivos medios por grupos de renta antes de impuestos)



Nota : El gráfico representa los tipos impositivos medios por grupos de renta en el escenario de una reforma tributaria que incremente el impuesto sobre la renta corporativa, aumente la progresividad del impuesto sobre la renta individual e introduzca un impuesto progresivo sobre la renta. El impuesto progresivo sobre la riqueza es un componente crucial para restaurar la progresividad fiscal en la cúspide. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Existen muchas formas de combinar un impuesto sobre la riqueza con el impuesto progresivo sobre la renta y el impuesto sobre sociedades para llegar a un tipo impositivo efectivo del 60% entre los estadounidenses más ricos. (4) En el gráfico 7.2, el tipo efectivo que se aplica a las sociedades se multiplica por dos (devolviendo básicamente los ingresos fiscales a su nivel anterior a la reforma de 2018, lo cual no es imposible); el impuesto sobre la renta se vuelve más integral (al tratar el capital como el trabajo) y progresivo (con un tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta del 60%); los ingresos procedentes del impuesto sobre sucesiones se duplican (con una mejor recaudación), y se introduce un impuesto anual sobre la riqueza a un tipo del 2% para las fortunas superiores a los cincuenta millones de dólares y del 3,5% por encima de los mil millones de dólares.

¿Cuál es el resultado? Un sistema tributario que, en la cúspide, se asemejaría mucho al de los años cincuenta.

La principal diferencia con respecto al sistema impositivo de los años cincuenta es el impuesto progresivo sobre la riqueza, que no existía en esa década. En su lugar, a grandes rasgos, el sistema consiguió una pronunciada

progresividad mediante un alto tipo impositivo corporativo del 52%, que se aplicaba a las empresas rentables que, por aquel entonces, tenían más o menos pocos dueños, sobre todo individuos más que inversores institucionales. [18] Dado que hoy en día más del 20% de las acciones estadounidenses cotizadas son propiedad de extranjeros y el 30% de fondos de pensiones, [19] ni siquiera las medidas descritas en el capítulo anterior (una recaudación sistemática de los impuestos no pagados por las multinacionales) combinadas con un incremento enorme del tipo impositivo societario darían lugar al mismo grado de progresividad fiscal que existió en los años cincuenta. El impuesto sobre sociedades, que no es progresivo, es un instrumento demasiado contundente para restaurar la justicia tributaria. Y, como hemos visto, ni siquiera con un impuesto sobre la renta muy perfeccionado resultaría posible gravar como es debido a los ultrarricos. Por eso el impuesto sobre la riqueza es un componente crucial para cualquier reforma.

CÓMO GRAVAR LA RIQUEZA : APROVECHAR EL PODER DE LOS MERCADOS

El impuesto progresivo sobre la riqueza es posible porque, en contraste con la renta imponible, que puede reducirse de modo artificial, la riqueza está definida con nitidez en la cúspide de la pirámide, como el valor de mercado de los activos una vez deducidas todas las deudas. Warren Buffett declara al IRS una cantidad ínfima de renta imponible en comparación con sus verdaderos ingresos económicos, pero no puede ocultar el hecho de que su fortuna supera los 50.000 millones de dólares. Con un impuesto sobre la riqueza a un tipo del 2% sobre las fortunas superiores a los 50 millones de dólares y un 3% por encima de los 1.000 millones (como el propuesto por la senadora Elizabeth Warren en 2019), Buffett pagaría alrededor de 1.800 millones de dólares al año, mil veces la factura de sus impuestos sobre la renta de 2015, que ascendía a 1,8 millones de dólares.

Al tratarse de una empresa con cotización oficial, Berkshire Hathaway posee un valor de mercado bien definido; dado que la riqueza de Buffett está invertida en su integridad en acciones de esta firma, resulta fácil gravarlo. Pero no todas las formas de riqueza son fáciles de valorar. Los ricos pueden poseer asimismo acciones en empresas que no cotizan en bolsa, también llamadas «privadas» o con pocos accionistas. Otras formas

de riqueza, como el arte o las joyas, a veces también son difíciles de valorar. Pero, en conjunto, las preocupaciones relativas a la valoración son exageradas.

Las economías capitalistas actuales, como Estados Unidos, tienen derechos de propiedad definidos con nitidez y asignan un valor a la mayoría de los activos. Según nuestros cálculos, el 80% de la riqueza en manos del 0,1% de los estadounidenses más ricos consiste en acciones cotizadas en bolsa, bonos, participaciones en fondos de inversión colectiva, bienes inmuebles y otros activos con valores de mercado de fácil acceso. En cuanto al 20% restante, básicamente participaciones en empresas privadas, la estimación económica suscita menos problemas de lo que cabría pensar. Aunque no coticen en bolsa, las participaciones en las grandes empresas privadas se compran y se venden con regularidad. A título de ejemplo, incluso antes de que Lyft y Uber salieran a bolsa en 2019, los ricos tenían la posibilidad de invertir en las empresas de servicios de transporte compartido. Las compañías privadas emiten con regularidad nuevas acciones a bancos, capitalistas de riesgo, individuos acaudalados y otros «inversores acreditados» con los bolsillos lo bastante llenos. Estas transacciones *de facto* asignan un valor a las empresas privadas.

Es cierto que, en algunos casos, puede que no se efectúe ninguna transacción durante años. Tal sucede a menudo con las empresas privadas maduras que son controladas por un número reducido de propietarios. Consideremos el caso del gigante de la agroindustria Cargill, la mayor empresa privada de Estados Unidos, cuya posesión está, en un 90% , en manos de un centenar de miembros de las familias Cargill y MacMillan. La última vez que se efectuaron transacciones con las participaciones de Cargill fue en 1992, cuando el 17% de las acciones de la empresa se vendió por 700 millones de dólares, incurriendo de este modo en una valoración de la empresa en su integridad en algo más de 4.000 millones de dólares. [20] He aquí un caso llamativo en el que gravar la riqueza podría parecer imposible. ¿Cuál es el valor actual de Cargill, casi treinta años después de esa última transacción de acciones? ¿Acaso cualquier estimación no está repleta de innumerables riesgos de abuso?

No es imposible gravar de forma equitativa a los Cargill y a los MacMillan. Para empezar, la administración tributaria puede tomar la valoración de Cargill en 1992 y actualizarla en función de las variaciones en los beneficios de la empresa desde entonces. Si esta obtiene el triple de

beneficios en la actualidad, no es descabellado creer que vale aproximadamente tres veces más que en 1992. Por supuesto, una valoración fiable debería basarse en muchos más datos, por ejemplo, relativos a los competidores directos de Cargill que cotizan en bolsa, como Archer Daniels Midland y Bunge. Con el fin de evaluar mejor a Cargill, el IRS puede considerar en cuánto se valora en el mercado bursátil un dólar de las ganancias obtenidas por estas empresas, puede estudiar cómo han variado desde 1992 las ratios precio-beneficio de Archer Daniels Midland y Bunge. Valorar las empresas privadas de esta forma y de otras más sofisticadas es lo que hacen a diario centenares de analistas financieros. A Estados Unidos no le falta experiencia en este ámbito. Con base en las prácticas habituales del sector privado, al IRS no le resultaría demasiado complicado ofrecer una estimación razonable del valor de mercado de Cargill al final de cada año.

Pero ahora viene la parte más interesante. Supongamos que los Cargill y los MacMillan se sienten engañados por el IRS, es decir, que creen que las autoridades tributarias sobrestiman el valor de su empresa. Tal vez Cargill haya experimentado cambios fundamentales desde 1992, por mecanismos que las técnicas de valoración más avanzadas quizá no acierten a captar. Puede que tengan debilidades no compartidas por sus competidores. ¿Qué ha de hacerse entonces?

En el corazón del problema yace la falta de un mercado; mientras que hay un espacio líquido y activo para las participaciones de Archer Daniels Midland y Bunge, no existe tal cosa para las acciones de Cargill. A nuestro juicio, la solución a este problema pasa por que el Gobierno intervenga para crear ese mercado ausente. El IRS daría a los accionistas de Cargill la opción de pagar el impuesto sobre la riqueza en especie, con acciones de la empresa, en lugar de en efectivo. Si se valiesen de esa opción (lo que, por definición, solo harían si creyeran que la valoración del IRS es exagerada), la autoridad tributaria vendería entonces las acciones a los mejores postores en un mercado abierto a todos y cada uno de los postores, ya se trate de capitalistas de riesgo, fondos de capital privado, fundaciones u otras familias interesadas en adquirir una participación en el gigante de la agroindustria.

Esta solución, que hasta donde sabemos no se había propuesto hasta ahora, aborda un serio impedimento para la implantación de un impuesto sobre la riqueza. Al igual que una tributación sobre la renta eficaz debería

tratar por igual todas las rentas, una buena carga sobre la riqueza debería evaluar del mismo modo todas las formas de riqueza según su valor de mercado actual. Si faltan algunos valores, la solución es crearlos. Y, para crear un valor de mercado, no hay nada mejor que crear un mercado. Para un impuesto sobre la riqueza aplicado a un tipo medio del 2%, los accionistas de Cargill entregarían cada año el 2% de sus acciones (o su equivalente en efectivo, si prefieren preservar el pleno control de la compañía). Al igual que Berkshire Hathaway —la empresa de Buffett—, así no habría escapatoria. [21] Transformar las acciones de Cargill en dinero en efectivo sería tarea del Gobierno.

Esta solución responde asimismo a otra objeción frecuente al impuesto sobre la riqueza, a saber, el problema de la liquidez. Alguien puede poseer mucha riqueza y, sin embargo, no contar con los suficientes ingresos para pagar sus facturas tributarias. ¿No es injusto obligarlo a pagar un impuesto cuando no tiene dinero en efectivo en las manos? Para ser francos, las preocupaciones acerca de la liquidez se exponen con frecuencia de mala fe. La mayor parte de las veces, la idea de que la personas que poseen 100 millones de dólares pueden no tener suficiente dinero en efectivo para pagar un millón en impuestos no resiste el escrutinio. Cuando los individuos ultrarricos fingen tener poco dinero en efectivo, suele ser porque «deciden» obtener pocos ingresos para eludir el impuesto sobre la renta, es decir, que organizan su propia falta de liquidez.

Pero en ocasiones los problemas de capital líquido son reales. El caso más relevante es el de una empresa emergente altamente valorada que no obtiene beneficio alguno. Generar dinero en efectivo cada año puede resultar complicado o costoso para alguien cuya principal fuente de riqueza son las acciones de una empresa, ya que las sociedades de nuevo cuño no suelen pagar dividendos. En ese caso, el problema se resuelve permitiendo que los contribuyentes paguen en especie, con esas mismas acciones. Dado que la riqueza de los ricos consiste, a grandes rasgos, en acciones y, a diferencia de los bienes raíces, estas siempre pueden dividirse, son susceptibles de emplearse para pagar los impuestos. Si la tasa sobre la riqueza se puede abonar con activos en lugar de con dinero en efectivo, un impuesto progresivo sobre la riqueza no es más difícil de implementar que un impuesto progresivo sobre la renta.

La clase media ya paga impuestos sobre su riqueza en la forma de impuestos sobre la propiedad. Los ricos no, ya que la mayor parte de sus

riquezas consisten en activos financieros, que están exentos del impuesto sobre la propiedad. En el siglo XIX , los gravámenes sobre la propiedad de la mayoría de los estados recaían sobre todos los activos, tanto reales como financieros, a diferencia de lo que ocurre hoy. A comienzos del siglo XX , Estados Unidos fue pionero en la tributación progresiva de la propiedad con el impuesto federal sobre sucesiones, hoy moribundo. Antes de dar la espalda a esta distinguida tradición, el país estaba en la vanguardia de la regulación democrática de la propiedad a través del sistema tributario. Con un impuesto progresivo sobre la riqueza extrema, Estados Unidos volvería a estar en condiciones de ejercer el liderazgo.

8
MÁS ALLÁ DE LAFFER

Desde 2015, los visitantes del Museo Nacional de Historia Estadounidense de Washington D. C. pueden admirar una servilleta de tela con un dibujo de Arthur Laffer. Aunque quizá no sea la servilleta original en la que Laffer dibujó su curva homónima, en el restaurante Two Continents, en 1974 —es más probable que se trate de un recuerdo recreado años más tarde—, contiene todos los ingredientes. En un eje se representa el tipo impositivo de la economía, y, en el otro, la cantidad de ingresos fiscales recaudados. Cuando el tipo impositivo es cero, no se recauda nada, como es lógico. Además, a medida que aumenta la tasa impositiva, primero crece la recaudación, pero, conforme se sigue elevando la tasa, en cierto momento la cantidad recaudada comienza a descender. Cuando la tasa impositiva alcanza el 100%, los ingresos vuelven a ser cero. La lección es simple, y es que el exceso de impuestos mata los impuestos. La servilleta está dedicada a Donald Rumsfeld, que ejerció como secretario de Defensa desde 1975 hasta 1977 con Gerald Ford y, de nuevo, desde 2001 hasta 2006 con George W. Bush.

Como diagrama, la servilleta que se exhibe en el museo es incomprensible. Todo está patas arriba; los ejes están invertidos y todas las ecuaciones tienen los signos equivocados. Pero, aunque puede que Laffer no fuera un mago de las matemáticas como Frank Ramsey, estaba en lo cierto. Si a partir de mañana todos los ingresos se gravaran al 100%, los individuos invertirían mucho esfuerzo en ocultar sus ganancias, o bien dejarían de trabajar. Dado que ni con un tipo del 0% ni con uno del 100% se recaudaría nada, debe de haber alguna tasa entre ambos extremos, denominada con frecuencia «tasa de Laffer», en la que los ingresos alcancen su punto máximo.

Por supuesto, es difícil saber cuál es esa tasa; ¿el 50%?, ¿el 60?, ¿el 80? En términos puramente lógicos, cualquier cosa es posible, dependiendo de la sensibilidad de la gente a la tributación. Ahora bien, cualquiera que sea el

tipo al que corresponde el máximo de ingresos, parece que nunca deberíamos superarlo. Hacerlo conllevaría recaudar menos que con un tipo impositivo menor. Ninguna sociedad desearía jamás estar en el lado «equivocado» de la curva de Laffer, donde los ingresos disminuyen conforme aumentan los tipos impositivos; ¿o no es así?

En este capítulo, queremos explicar por qué los gobiernos democráticos pueden escoger razonablemente tasas impositivas que estén por encima de la tasa maximizadora de ingresos para los ricos; por qué la destrucción de parte de la base imponible puede redundar en interés de la comunidad. Si esta idea se nos antoja disparatada, es porque la discusión acerca de los impuestos se ha basado en exceso en gráficas dibujadas en servilletas que ignoran la historia, la política y las relaciones de poder en una economía de mercado. Es hora de ir más allá de Laffer.

EL IMPUESTO MÁXIMO A LA RENTA ANTES DE LAFFER

En cierto sentido, la idea de que los tipos impositivos muy altos pueden constituir una buena política, aun cuando la cantidad recaudada no sea mucha, no debería resultar sorprendente, al menos para el lector estadounidense. Después de todo, esa ha sido la postura oficial del Gobierno de Estados Unidos durante muchas décadas. Como vimos en el capítulo 2, desde 1930 hasta 1980, el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta se situó en un promedio del 78% y excedió el 90 desde 1951 hasta 1963. Mucho antes de la curva de Laffer, los responsables políticos comprendieron que, si se enfrentaban a tipos impositivos marginales del 90%, hasta los individuos más impulsados por el afán de lucro serían disuadidos de amasar más ingresos. Desde la presidencia de Franklin Roosevelt hasta la de Dwight Eisenhower, estaba claro que las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta no añadían ingresos. Se situaban en el lado «equivocado» de la curva de Laffer. Destruían la renta.

No se trataba de un error, sino que ese era el objetivo de la política. Los tipos impositivos cuasiconfiscatorios defendidos por Roosevelt y sus sucesores en el cargo se orientaban a reducir los ingresos de los superricos y, de ese modo, comprimir la distribución de la renta. Recordemos que solo afectaban a las rentas extraordinariamente altas, el equivalente a más de varios millones de dólares actuales. Solo los ultrarricos estaban sujetos a ellos. En 1960, por ejemplo, el tipo impositivo marginal máximo del 91% empezaba a hacerse sentir por encima de un umbral de renta que era casi

cien veces la renta nacional media por adulto, el equivalente a 6,7 millones de dólares de ingresos actuales. [1] Los meramente ricos (los profesionales con altos ingresos, los ejecutivos de empresas de tamaño medio, las personas con ingresos de cientos de miles de dólares actuales) eran gravados a tipos marginales en el rango del 25 al 50%, en línea con lo que es habitual en nuestros días (por ejemplo, en estados como California y Nueva York, cuando contamos los impuestos estatales sobre la renta).

A tenor de las evidencias disponibles, la política de las tasas impositivas cuasiconfiscatorias para las rentas astronómicas logró su objetivo. Desde finales de los años treinta hasta principios de los setenta, disminuyó la desigualdad de renta. La proporción de la renta nacional antes de impuestos obtenida por el 1% más rico se redujo por un factor de dos, pasando del 20% en vísperas de la Segunda Guerra Mundial a apenas más del 10% a principios de los setenta. En 1960, por ejemplo, solo 306 familias ganaban más de 6,7 millones de dólares de renta imponible al año, el umbral por encima del cual la renta se gravaba al 91%. [2] Entretanto, la economía crecía fuertemente. Y, como vimos en el capítulo 2, el descenso de la desigualdad no es una ilusión fiscal; era un fenómeno real. Ni que decir tiene que había elusión de impuestos. No obstante, los ricos no ocultaban sumas enormes para escapar del radar del IRS. El descenso en la proporción de renta del 1% más rico que medimos incluye todas las formas de ingresos percibidos, declarados o no al IRS: los beneficios retenidos dentro de las empresas, las inversiones en bonos exentos de impuestos y otros refugios fiscales disponibles a la sazón. Los tipos máximos cuasiconfiscatorios reducían ciertamente la concentración de la renta antes de impuestos.

Estados Unidos no era el único que seguía esa política. Reino Unido llegó más lejos, con tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta que llegaban al 98% desde 1941 hasta 1952 y a mediados de los años setenta (y siempre por encima del 89% en el periodo intermedio). Al igual que en Estados Unidos, esos tipos tan altos afectaban a muy pocas personas y no recaudaban una cantidad significativa de ingresos. Y, como en Estados Unidos, la concentración de renta y riqueza en Reino Unido cayó en picado en los años cuarenta y permaneció en niveles históricamente bajos hasta finales de los setenta.

LA DEFENSA DE LAS TASAS MÁXIMAS CONFISCATORIAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

A ambos lados del Atlántico durante esas épocas, la política impositiva reflejaba la visión de que la desigualdad extrema daña a la comunidad; de que la economía funciona mejor cuando se disuade la extracción de rentas; y de que los mercados sin cortapisas abocan a una concentración de la riqueza que amenaza nuestros ideales democráticos y meritocráticos.

Esta visión es al menos tan antigua como los propios Estados Unidos y no es patrimonio de los liberales anglosajones. La idea de que la concentración excesiva de la riqueza corroe el contrato social es compartida por ilustres conservadores. James Madison escribió a finales del siglo XVIII : «El gran objetivo [de los partidos políticos] debería ser combatir el mal: 1. Estableciendo una igualdad política entre todos. 2. Denegando a unos pocos las oportunidades innecesarias de incrementar la desigualdad en la propiedad, mediante una inmoderada y especialmente inmerecida acumulación de riquezas». [3] Sin embargo, es más probable que los conservadores sostengan que la riqueza extrema es «merecida» (con argumentos que implican con frecuencia claras distinciones entre los buenos milmillonarios estadounidenses «creadores de empleo» y los malos «cleptócratas» rusos o africanos; argumentos que ignoran los frecuentes aspectos comunes entre estos actores, como su poder monopolístico y su influencia sobre la legislación). A pesar de esta importante diferencia, incluso los conservadores reconocen con frecuencia que la riqueza extrema puede ser mala de por sí, lo cual es probablemente uno de los motivos por los que la política de Roosevelt de los impuestos máximos cuasiconfiscatorios sobre la renta fue continuada por las administraciones republicanas hasta Reagan. La concentración excesiva de la riqueza, a juicio de Madison, era tan perniciosa para la democracia como la guerra. «También en la guerra se extiende el poder discrecional del ejecutivo; se multiplica su influencia en el reparto de cargos, honores y emolumentos… El mismo aspecto maligno del republicanismo puede rastrearse en la desigualdad de fortunas.» [4]

La riqueza es poder. Una concentración extrema de la riqueza significa una concentración extrema del poder. El poder de influir en la política gubernamental. El poder de sofocar la competencia. El poder de moldear la ideología. Juntos implican el poder de inclinar a nuestro favor la distribución de la renta en el mercado, en los gobiernos y en los medios de comunicación. Tal es y ha sido siempre la razón fundamental por la que la riqueza extrema poseída por algunos puede reducir lo que queda para el

resto de nosotros; por la que los ingresos de los superricos de hoy pueden ser obtenidos a expensas del resto de la sociedad. Eso es lo que granjeó a John Astor, Andrew Carnegie, John Rockefeller y otros industriales de la Edad Dorada su epíteto de «barones ladrones».

¿Qué hacen en la actualidad Apple, Jeff Bezos y los herederos de Walton? Protegen sus riquezas. Defienden sus posiciones establecidas. Compran a los nuevos participantes antes de que estos se conviertan en una amenaza para sus negocios. Luchan contra los competidores, los reguladores y el IRS. Compran periódicos. Eso es lo que hacen siempre y en todas partes aquellos que han amasado miles de millones. Los fundadores de Apple, Amazon y Walmart innovaron mucho y crearon nuevos productos y servicios. Algunos no han dejado de hacerlo. Pero las mayores innovaciones de mañana no es probable que lleguen de la mano de los herederos de los exitosos fundadores, ni de las empresas que encabezan desde hace años la clasificación Fortune 500.

Este es el argumento teórico para ir más allá de Laffer. La riqueza extrema, al igual que las emisiones de carbono, impone una externalidad negativa sobre el resto de nosotros. El objetivo de los impuestos al carbono no es recaudar ingresos, sino reducir las emisiones de carbono. Otro tanto sucede con los altos tipos impositivos sobre las rentas más elevadas. No están destinados a financiar programas gubernamentales a largo plazo. Están destinados a reducir los ingresos de los ultrarricos. Impiden o dificultan las diversas formas de extracción de renta asociadas con la riqueza extrema y arraigada, y con la realidad de la economía de mercado en las sociedades desiguales. [5] ¿Qué sentido tiene negociar un salario de 20 millones de dólares, ganar grandísimas cantidades con la creación de productos financieros de suma cero o elevar el precio de los medicamentos patentados, cuando, de cada dólar extra ganado, noventa centavos irán a parar a manos del IRS? Cuando se aplican, las tasas impositivas cuasiconfiscatorias redistribuyen el poder económico, igualan el reparto de la renta bruta y tornan más competitivo el mercado.

Desde una perspectiva puramente lógica, este argumento —la justificación habitual para mitigar las desigualdades generadas por las economías de libre mercado— también puede funcionar en sentido opuesto; tal vez la externalidad de la riqueza extrema y los ingresos enormes sea positiva; tal vez los ultrarricos aporten más a la sociedad que lo que ganan por vía privada; tal vez todos nos beneficiemos hoy en día de las ganancias

milmillonarias de Bill Gates y todos saldríamos perjudicados si esos miles de millones se invirtiesen en el pago de impuestos, por ejemplo, porque eso significaría menos financiación para la Fundación Bill y Melinda Gates que, a juicio de algunos observadores, gasta sus fondos mejor que el Gobierno. Esta es una variación sobre la célebre teoría del goteo o del efecto derrame, en virtud de la cual las fortunas de los ricos acaban por filtrarse hasta el resto de la sociedad.

Con el fin de reflexionar en mayor profundidad sobre si el argumento teórico para ir más allá de Laffer posee algún mérito empírico en la actualidad, necesitamos una cosa que brilla por su ausencia demasiado a menudo en este debate: datos.

LOS BENEFICIOS DE LA RIQUEZA EXTREMA：UN DEBATE SIN DATOS

Una perspectiva científica sobre estos asuntos requiere una buena cantidad de datos. ¿Cómo afecta la prosperidad de los ultrarricos (y las políticas públicas que influyen en ella) no solo a la tasa global de crecimiento de la economía, sino también a la dinámica de renta de cada grupo social? ¿Florecen los ingresos de la clase trabajadora cuando se grava menos a los ricos? Para empezar, es necesario estudiar el crecimiento de la renta en los diversos grupos de población.

Desafortunadamente, los informes nacionales solo ofrecen información acerca del crecimiento de la renta nacional total. No proporcionan datos sobre cómo crece la renta de cada grupo social, lo que constituye una importante laguna de las estadísticas gubernamentales. Hace unos años, nos embarcamos en un viaje para colmar este vacío. ¿Cuál era nuestro objetivo? Rastrear quién se ha beneficiado de verdad del crecimiento económico a lo largo de las últimas décadas; por ejemplo, cómo se ha distribuido el crecimiento entre la clase trabajadora, la clase media, los ricos y los superricos. Las cifras generales sobre el crecimiento son importantes para esta evaluación, pero son demasiado aproximadas, así, lo que importa es cómo están aumentando los ingresos de los profesores y los banqueros, de los jubilados y los adultos en edad de trabajar; en cada profesión y en cada situación.

Creamos los «análisis distribucionales nacionales», una base de datos que distribuye sistemáticamente cada año la renta nacional entre todos los adultos que viven en Estados Unidos. Es imposible saber cuánto gana con

exactitud cada persona —no existe en ningún lugar ningún expediente administrativo que registre de forma exhaustiva esta información—, por lo que las observaciones de nuestra base de datos no se corresponden con ninguna persona real. Son indicaciones sintéticas, construidas mediante la combinación estadística de los datos sobre los ingresos tributarios, las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, las estadísticas de la Seguridad Social y otras muchas fuentes de datos oficiales. En conjunto, los estadounidenses ficticios y sintéticos de nuestra base de datos son plenamente representativos de la población estadounidense. Sus ingresos equivalen a la renta nacional total de la economía, y su renta ha aumentado un promedio del 1,4% anual desde 1980, en concordancia con las estadísticas macroeconómicas.

Nuestros cálculos no son definitivos en modo alguno. Confiamos en que los estadísticos gubernamentales se hagan cargo de este trabajo y lo perfeccionen, y en que las agencias públicas acaben publicando sus propios análisis distribucionales nacionales. Los análisis nacionales que empleamos actualmente se crearon de manera muy parecida a mediados del siglo XX . Mientras tanto, creemos que el mérito de nuestro trabajo es su consistencia (el crecimiento a través de la escala de la renta equivale al crecimiento macroeconómico), su transparencia (el código y las fuentes están disponibles públicamente) y su universalidad (en otros países se aplican métodos estadísticos similares). [6]

1946-1980: CRECIMIENTO ALTO Y EQUITATIVO

¿Qué ocurrió, en realidad, en la época de las tasas marginales máximas cuasiconfiscatorias del impuesto sobre la renta?

A fin de visualizar quién se benefició del crecimiento en aquel momento, dividimos la población en un centenar de grupos del mismo tamaño (cien percentiles) y calculamos el índice de crecimiento de la renta media en cada uno de estos grupos a lo largo del tiempo. Dado que el percentil en la cúspide percibe una gran fracción de la renta nacional, pasamos a subgrupos más precisos en lo alto de la escala, dividiendo el 1% en la cúspide en diez grupos y, acto seguido, el 0,1% en la cúspide en diez subgrupos. Una vez definidos estos grupos, podemos calcular las tasas de crecimiento desde los trabajadores que cobran el salario mínimo hasta los milmillonarios.

¿Qué es lo que vemos? En los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento era fuerte y ampliamente compartido. Desde 1946 hasta 1980, la renta nacional media por adulto creció un 2% anual, una de las más altas tasas de crecimiento registradas a lo largo de una generación en un país en la vanguardia tecnológica del mundo. Prácticamente todos los grupos veían crecer sus ingresos al tipo macroeconómico del 2% anual (véase el gráfico 8.1). La única excepción implicó al 1% de las rentas más altas, que crecieron más despacio que la economía en general. Pero, aparte de ese 1%, la similitud en la experiencia de crecimiento de los diversos grupos sociales es asombrosa. Se comprende enseguida por qué, durante ese periodo, los economistas optaron por modelizar la economía en función de un único «agente representativo». Casi todos los grupos sociales se estaban comportando como la economía en su conjunto.

1980-2018: LA CLASE TRABAJADORA DESCONECTADA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El panorama en el periodo de 1980 a 2018 parece completamente diferente.

En primer lugar, se ralentizó el promedio de crecimiento. La primera característica de la economía estadounidense de la era Reagan y pos-Reagan es el mal comportamiento del crecimiento. Desde la crisis financiera de 2008-2009, este ha repuntado ligeramente (sobre todo cuando se compara con lo sucedido en Europa), pero, si consideramos un periodo más largo —que promedie las expansiones y las contracciones, las recesiones y las recuperaciones subsiguientes—, las cosas no pintan bien. A partir de 1980, la renta nacional por adulto ha crecido solo el 1,4% por término medio anual. Y desde comienzos del siglo XXI menos todavía: un 0,8% anual.

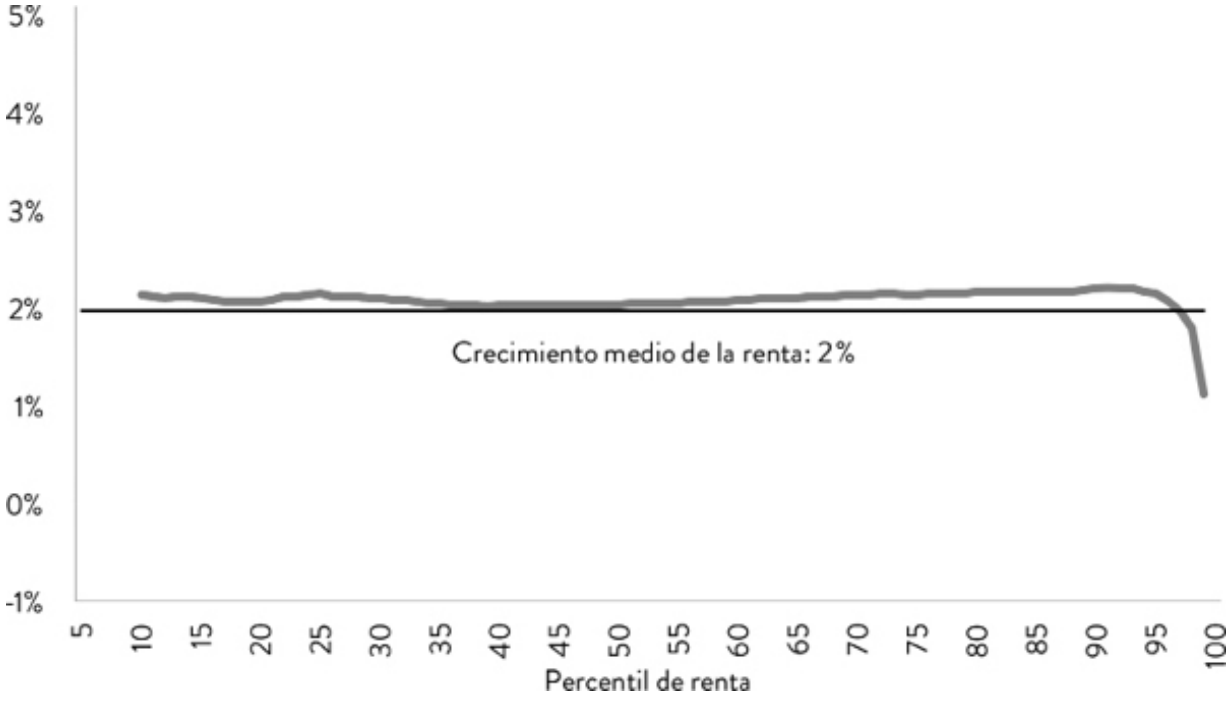
En segundo lugar, la experiencia de la mayoría de los grupos sociales ni siquiera se ha aproximado a la tasa básica de crecimiento del 1,4%. Para casi el 90% de la población, el crecimiento ha sido inferior (con frecuencia muy inferior) a esa cifra. Solo el 10% de las rentas más altas ha experimentado un crecimiento mínimo del 1,4%. Si escogemos un grupo al azar, lo más probable es que la subida de su renta no guarde relación alguna con el comportamiento de la economía. Ha habido una desconexión inmensa entre el crecimiento de la economía (1,4%) y el de las personas (el

crecimiento medio de la renta de cada individuo es del 0,65%). La ficción de un «agente representativo» ha muerto.

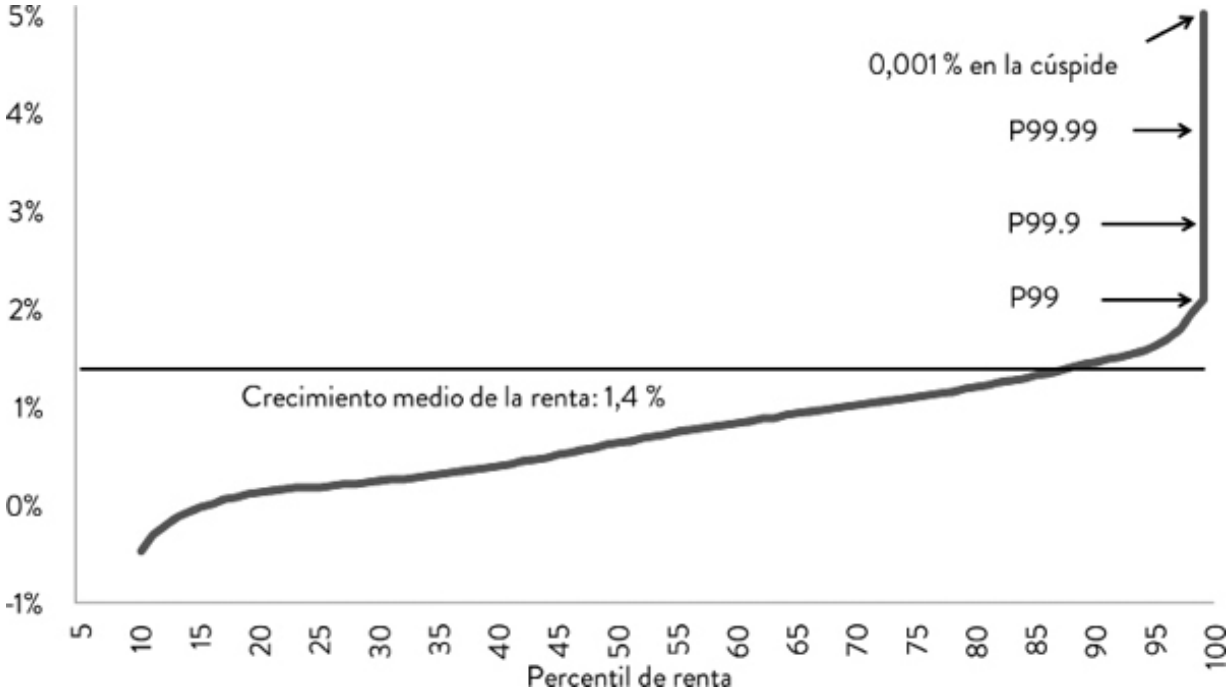
Mientras tanto, en Estados Unidos han prosperado los ricos. Fijémonos en el pico del gráfico 8.1. Muestra que estos (los adultos pertenecientes al 1% en la cúspide, con una renta actual superior a 500.000 dólares) han gozado de grandes aumentos. Y, para una ínfima minoría, el crecimiento se ha disparado. Para el 0,1% de las rentas más altas, los ingresos han crecido un 320% desde 1980; para el 0,01%, el aumento ha sido de nada menos que de un 430%. Y, para el 0,001% de la cúspide de la pirámide (los 2.300 estadounidenses más ricos), los ingresos han crecido más del 600%.

8.1 DE UNA MAREA CRECIENTE QUE LEVANTA TODOS LOS BARCOS A OTRA QUE LEVANTA TODOS LOS YATES

Crecimiento anual de la renta antes de impuestos por grupo de renta, 1946-1980



Crecimiento anual de la renta bruta por grupo de renta, 1980-2018



Nota sobre el gráfico 8.1 : El gráfico representa el crecimiento anual real de la renta bruta por adulto para cada percentil de la distribución en el periodo 1946-1980 (parte superior) y en el periodo 1980-2018 (parte inferior). De 1946 a 1980, el crecimiento se distribuía de modo uniforme, con todos los grupos de renta creciendo a la tasa anual macroeconómica media del 2% (excepto el 1% más rico, que crecía más despacio). De 1980 a 2018, la distribución ha sido desigual, con un crecimiento muy escaso para los grupos de rentas bajas, mediocre para la clase media y muy alto en la cima. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Durante esos mismos cuarenta años, la clase trabajadora —la mitad de la población con las rentas más bajas— no ha conocido apenas incrementos. La renta media bruta de ese 50%, que ascendía a 18.500 dólares en 2018, apenas ha crecido; ajustada por la inflación, rondaba los 17.500 dólares a finales de los años setenta. Esto corresponde a una tasa de crecimiento anual del 0,1% a lo largo de cuatro décadas. No es solo que la proporción de ingresos que van a parar a la cima haya aumentado desde 1980, es que su renta absoluta se ha disparado, mientras que la de la mitad de la población describía una línea plana. No existe prueba alguna de que la renta de los ricos se haya filtrado hacia la clase trabajadora, la cual se ha quedado desconectada del crecimiento económico.

Somos conscientes de que estas evidencias no demuestran que las políticas del goteo hayan perjudicado a la clase trabajadora. No demuestran que las fortunas ganadas por los ultrarricos lo hayan sido a expensas del resto de la población. Desde una perspectiva de pura lógica, es posible que

la clase trabajadora hubiera salido peor parada aún si la política tributaria no hubiera favorecido a los ricos. Que, en lugar de crecer un promedio anual del 0,1% a lo largo de las cuatro últimas décadas, la renta real del grupo hubiera disminuido. Esto no parece muy plausible, pero no puede descartarse *a priori* . Las estadísticas del crecimiento de la renta por percentil son extremadamente útiles, pero, consideradas de forma aislada, no pueden ofrecer respuestas definitivas sobre los méritos y deméritos de las diversas políticas públicas. Por desgracia, no podemos viajar en el tiempo hasta 1980 y realizar un experimento en el que los tipos impositivos permanecieran en su nivel de aquel año y así ver lo que habría sucedido.

Ahora bien, la comparación con el crecimiento de la renta en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial no justifica la teoría del goteo, por no decir más.

EL CRECIMIENTO DE LA RENTA DE LA CLASE TRABAJADORA : HISTORIA DE DOS PAÍSES

La comparación de los resultados de Estados Unidos con países que han implementado otras políticas desde 1980 tampoco justifica la teoría del goteo.

Fijémonos en Francia, un país muy representativo de la Europa continental. La renta media nacional por adulto es más alta en Estados Unidos que en Francia; en la actualidad, en torno al 30% más elevada. Esto no se debe a que los estadounidenses sean más productivos por término medio, sino a que trabajan más; empiezan a trabajar antes (en parte para pagar unos costes universitarios más elevados), se jubilan más tarde (en parte para compensar unas prestaciones de la Seguridad Social más reducidas) y, entremedias, disfrutan de menos vacaciones, así como sus permisos de maternidad y paternidad son más breves. En cuanto a la productividad, Estados Unidos y Francia parecen ir a la par. El producto interior bruto dividido entre el número de horas trabajadas —la manera más reveladora de medir la productividad— es comparable; en la actualidad, ronda los 65 dólares, y lleva tiempo siguiendo la misma tendencia. [7]

A pesar de que los estadounidenses trabajan más horas, si restringimos nuestro análisis al 50% inferior de la población, la renta media por adulto es un 11% más alta en Francia. En términos estrictamente monetarios (sin tener en cuenta los mejores resultados en materia de salud o la mayor

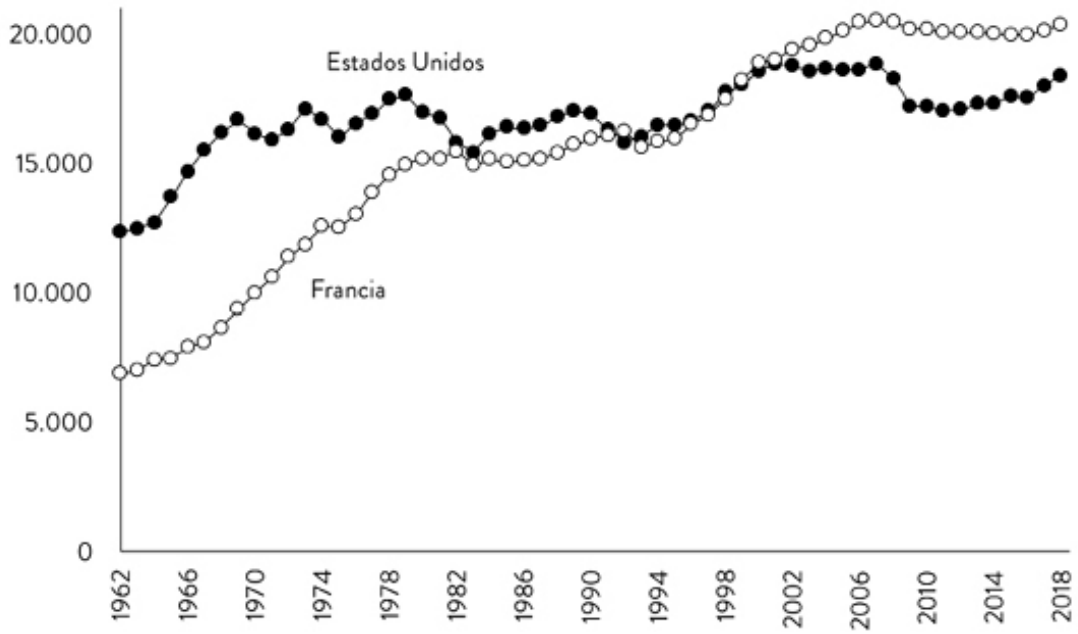
disponibilidad de tiempo libre), la clase trabajadora (la mitad de la población) goza de unas mejores condiciones en el país galo. El Estado del bienestar francés no es el responsable de esta hazaña; estamos hablando aquí de los ingresos antes de aplicar impuestos y transferencias gubernamentales. Una vez que tomamos en consideración la financiación pública dedicada a los cuidados infantiles, la sanidad y la educación, la clase trabajadora de Francia sale mejor parada todavía, lo cual no sorprende demasiado. Lo interesante es que, para la mayoría de la población, el mercado ofrece rentas más altas en Francia que en Estados Unidos.

Esto no siempre ha sido así. Mientras que la renta de la clase trabajadora se ha estancado en Estados Unidos durante las cuatro últimas décadas, en Francia ha crecido. A un promedio del 0,8% anual, ese crecimiento no ha sido estelar y, desde la Gran Recesión de 2008-2009, se ha detenido por completo. Pero un 0,8% anual a lo largo de una generación, aunque no sea gran cosa, es mejor que un 0,1%. Ha sido suficiente para que la clase trabajadora francesa supere a su homóloga estadounidense. Mientras que en la actualidad la renta media de la mitad de la población en la base de la pirámide es 2.000 dólares más baja en Estados Unidos que en Francia, en 1980 era 2.000 más alta.

Algunos sostienen que el estancamiento de la clase trabajadora estadounidense era inevitable, y se citan una confluencia de fuerzas económicas (progreso tecnológico, crecimiento del comercio internacional…) que han vuelto menos productivos a los trabajadores de manera sostenida y han causado una disminución de la demanda de sus productos. La comparación entre Estados Unidos y Francia pone de manifiesto el problema de esta cosmovisión. Así, ambas economías se han visto sometidas a las mismas oleadas de progreso tecnológico, y el uso de ordenadores no es más prevalente en una orilla del Atlántico que en la otra; de igual modo, las dos potencias comercian con economías emergentes. Muchos trabajadores de uno y otro país han sido desplazados por las máquinas en el sector automovilístico y en otras industrias. No obstante, en Francia la renta de la clase trabajadora ha crecido (no mucho, sin duda, pero ha aumentado un 30% desde 1980), mientras que en Estados Unidos se ha estancado. He aquí una lección clave, y es que los cambios tecnológicos y las presiones de la globalización no pueden ser los principales culpables de los males de la clase trabajadora estadounidense.

La idea de que esta se ha vuelto de súbito menos productiva en Estados Unidos no resiste el escrutinio. Las evidencias internacionales sugieren que las políticas gubernamentales han redistribuido la renta, desviándola de la clase trabajadora hacia la cima. Las sucesivas administraciones desde los años ochenta han tomado decisiones deliberadas al respecto, como permitir la erosión del salario mínimo federal, rebajar los impuestos a los ricos, limitar el poder de los sindicatos e incrementar los costes del acceso a las universidades públicas. [8] Francia y la mayoría de los demás países ricos han experimentado en sus propias carnes algunos de estos cambios de políticas, pero el giro hacia el fundamentalismo de mercado ha sido más drástico en Estados Unidos.

8.2 LA DIFÍCIL SITUACIÓN DE LA CLASE TRABAJADORA ESTADOUNIDENSE
(Renta media antes de impuestos del 50% en la base, Estados Unidos frente a Francia, dólares estadounidenses de 2018)



Nota : El gráfico muestra la renta media por adulto del 50% de las rentas más bajas en Estados Unidos y en Francia desde 1962, antes de impuestos y transferencias gubernamentales. Las series se expresan en dólares estadounidenses de 2018, utilizando los tipos de cambio de paridad del poder adquisitivo para la conversión de los euros a dólares estadounidenses. En Francia, el 50% de las rentas más bajas ha crecido más rápido y hoy son más altas que en Estados Unidos. Detalles completos en taxjusticenow.org .

¿ SE SUBESTIMA EL CRECIMIENTO ?

El estancamiento de las rentas de la clase trabajadora durante más de una generación supone quizá la evolución más fundamental de la economía estadounidense, y entraña profundas implicaciones políticas y económicas. Es tan sorprendente que, para algunos observadores, ha de ser falso. Debemos de estar infravalorando los auténticos progresos en las condiciones de vida. Esta es una objeción que hemos de discutir antes de extraer enseñanzas en materia de políticas. Se plantea de tres formas.

La primera es que las estadísticas oficiales subestiman las tasas de crecimiento, porque sobrestiman la verdadera tasa de inflación. Al medir el crecimiento, los estadísticos se afanan por separar la fracción del incremento de la renta nacional que procede de un aumento real de la producción de aquella que responde sin más a la subida general de los precios. Esta no es una ciencia exacta. Si produjéramos exactamente los mismos bienes y servicios todos los años, sería una tarea sencilla. Pero la naturaleza del crecimiento económico significa que la calidad de los productos tiende a aumentar con el tiempo. Cuando sube el precio de un producto, ¿es porque ha mejorado su calidad o por el incremento general de los precios? A veces los cambios en la calidad son directamente observables y los estadísticos pueden dar cuenta fácilmente de las mejoras; por ejemplo, las pantallas de televisión son hoy más grandes que veinte años atrás. Pero otras veces las mejoras en la calidad no son tan fáciles de cuantificar, como en el caso de la cirugía poco invasiva o de los programas informáticos de más fácil manejo. Otra dificultad estriba en que las empresas como Google y Facebook ofrecen en ocasiones servicios por los que no cobran a sus clientes. No pagamos por el servicio de geolocalización ofrecido por Google Maps y, en consecuencia, no se cuenta en la renta nacional.

Estos asuntos más espinosos han llevado a algunos observadores a sugerir que las estadísticas de las cuentas nacionales (y, por consiguiente, los análisis distribucionales nacionales) subestiman el crecimiento. En esto coinciden más o menos todos aquellos que durante las últimas décadas han tenido un alto nivel de participación en la formulación de políticas económicas, así como las figuras influyentes en la nueva economía. En palabras de Martin Feldstein, presidente del Consejo de Asesores Económicos del presidente Reagan, «los datos oficiales restan importancia a los cambios en la producción y la productividad reales». [9] Por su parte,

Bill Gates afirma que «el PIB subestima el crecimiento incluso en los países ricos». [10] Esta línea de argumentación es una de las favoritas de los economistas vinculados a Silicon Valley: «Existe una falta de apreciación de lo que está ocurriendo en Silicon Valley, ya que no disponemos de una buena forma de medirlo», sostiene el economista jefe de Google, Hal Varian. [11] Todos estos comentarios sugieren que, si halláramos un modo de medirlo, descubriríamos el milagro del crecimiento oculto que se está obrando en la economía.

En principio, estas objeciones son legítimas. No obstante, recientes trabajos académicos sugieren que, una vez considerados estos obstáculos, el panorama que reflejan las cifras oficiales no mejora mucho. En todo caso, la ralentización del crecimiento entre el periodo de 1946-1980 y la etapa posterior a 1980 puede ser más fuerte incluso de lo que pensamos. [12] La razón es simple, a saber, que las preocupaciones expuestas por Bill Gates y otros no son nuevas, sino que son inherentes al proceso mismo del crecimiento económico. Problemas así ya surgieron con anterioridad a los años ochenta y quizá fueran más importantes todavía por aquel entonces. Sí, ha habido mejoras en la calidad de nuestros teléfonos inteligentes, al igual que la calidad de los coches y los electrodomésticos aumentó en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sí, algunos de los nuevos servicios creados por Silicon Valley son gratuitos, pero también lo eran los programas de radio y televisión. En conjunto, la renta nacional estadounidense por adulto podría haber crecido un promedio anual del 1,5% desde 1980 en lugar del 1,4% que reflejan los datos oficiales. Pero, del mismo modo, también es probable que el crecimiento desde 1946 hasta 1980 fuera más fuerte de lo que creemos; tal vez un 2,2% en vez de un 2%. La corrección de las series temporales completas de los datos oficiales acentuaría más aún la ralentización del crecimiento, y apenas afectaría al incremento de la renta de la clase trabajadora (tal vez un 0,2% anual, en lugar de un 0,1%).

Las estadísticas oficiales, en vez de ser demasiado sombrías, puede que sean, de hecho, halagüeñas en exceso. ¿Por qué? Porque, si las mejoras en la calidad son a veces difíciles de cuantificar, tres cuartos de lo mismo sucede con sus deterioros. Los viajes aéreos son el ejemplo clásico de un servicio cuya calidad ha disminuido desde los años ochenta. Más serio es el hecho de que las estadísticas de crecimiento omitan el espectacular daño medioambiental y el declive de la biodiversidad. En conjunto, es probable

que estas degradaciones medidas de un modo incorrecto revistan más importancia que los aumentos en la producción medidos de un modo incorrecto. Google Maps es maravilloso, pero quizá no sea tan importante como el futuro del planeta.

El segundo argumento, según el cual las estadísticas de crecimiento suponen una representación inadecuada del verdadero progreso económico de la clase trabajadora, se centra en la movilidad. Los individuos que integran el 50% en la base varían de un año a otro. Unos ascienden por la escala de la renta y salen del grupo mientras otros entran. También llegan inmigrantes a Estados Unidos. Si, en vez de comparar el promedio de la renta de cada grupo a lo largo del tiempo, seguimos a una sola persona en el transcurso de los años, algunos comentaristas creen que es posible mostrar que la clase trabajadora ha prosperado. Este argumento expresa la creencia popular en que Estados Unidos es «la tierra de las oportunidades».

Lamentablemente se trata de una falacia. Sí que existe movilidad de renta. Los ingresos de las personas suelen aumentar a lo largo de su vida. Los salarios crecen con la experiencia laboral, los trabajadores consiguen ascensos, etc. Ahora bien, lo que las estadísticas muestran es simple; el hecho de que, por término medio, los estadounidenses de clase trabajadora no ganan más de lo que ganaban sus padres a la misma edad. [13] En ninguna etapa del ciclo vital gozan de mejores condiciones que la generación precedente. Para entender por qué resulta falaz afirmar que la clase trabajadora ha prosperado cuando seguimos a los individuos a lo largo del tiempo, consideremos el siguiente experimento mental. Imaginemos que viviéramos en un mundo con un crecimiento cero de la renta nacional, un mundo en el que el grupo de los más ancianos fuese reemplazado, año tras año, por generaciones más jóvenes que partieran de una renta relativamente baja. De este modo, los ingresos de todos crecerían a lo largo de su vida, pese a la estabilidad de la renta nacional. Considerando esta economía de suma cero, ¿tendría sentido ensalzar las virtudes del progreso? No. El hecho de que los ingresos de los individuos de clase trabajadora vayan aumentando a lo largo del ciclo vital no indica que la clase trabajadora esté prosperando en ningún aspecto relevante.

¿Y qué ocurre con la inmigración? ¿Son muchos los trabajadores de Estados Unidos procedentes de países extranjeros (en los que su salario era más bajo aún)? Algunos nuevos estadounidenses cumplen en efecto esos criterios, pero, en términos generales, su efecto estadístico es demasiado

pequeño como para otorgarle mucha importancia. Desde 2010 hasta 2016, el promedio de afluencia anual de inmigrantes permanentes en Estados Unidos fue del 0,33% de la población, entre dos y tres veces menos que en naciones como Canadá, Alemania, los países escandinavos o Reino Unido. [14] Estados Unidos era un país con poca inmigración desde mucho antes de la llegada de la administración Trump.

LOS LÍMITES DE LA REDISTRIBUCIÓN

El último argumento según el cual las estadísticas de crecimiento tergiversan el auténtico crecimiento de la clase trabajadora atañe a la redistribución gubernamental. Nuestra estimación de que la renta media de la clase trabajadora ha crecido solamente un 0,1% anual desde 1980 refleja los ingresos antes de impuestos y transferencias gubernamentales. Como hemos visto, las cargas tributarias han aumentado. Pero las transferencias gubernamentales se han incrementado más aún. Como resultado, la renta media de los trabajadores después de impuestos y transferencias ha crecido un poco más.

El efecto no es grande. Después de impuestos y transferencias, el crecimiento para el 50% más bajo sigue siendo escaso, en torno al 0,6% anual desde 1980. Y antes de apresurarnos a elogiar los efectos igualadores de las transferencias gubernamentales, detengámonos unos instantes. ¿Cuáles son esas transferencias que hemos incrementado? La respuesta es simple; principalmente Medicare y Medicaid. No es que el Gobierno haya estado protegiendo a los más vulnerables mediante transferencias en efectivo, ni aliviando los crecientes costes de la crianza de los niños con subvenciones a los padres. En lugar de ello, ha estado pagando una proporción considerable del elevadísimo gasto sanitario del país. Los «beneficiarios» de esta generosidad no pueden decidir gastarla como mejor les parezca. El dinero no fluye hacia sus cuentas bancarias, sino hacia las de los proveedores de servicios médicos, algunos de los cuales se hallan cómodamente instalados en el 1% en la cúspide. ¿Tenemos la certeza de que los servicios ofrecidos a cambio valen cada centavo pagado?

En última instancia, la crítica más notable del fundamentalismo del mercado emerge de lo que ha ocurrido con la esperanza de vida en Estados Unidos. Esta es más fácil de medir que la renta; en muchos sentidos resulta asimismo más esclarecedora que los conceptos más materialistas del bienestar comentados hasta el momento. Lo que preocupa más que

cualquier otra cosa a la mayoría de la gente es vivir una vida saludable y larga. Por término medio, de cada cinco dólares que ganan al año los estadounidenses, pagan uno a médicos, hospitales, productos farmacéuticos y compañías de seguros. Nunca han gastado tanto como en la actualidad en asistencia sanitaria, y gastan mucho más en ella que los residentes de cualquier otro país. Y, sin embargo, su esperanza de vida está disminuyendo. Descendió por tercer año consecutivo en 2017. En 1980, la esperanza de vida en el país excedía en 1,5 años la de otras naciones de la OCDE. Hoy en día, es de casi dos años menos que en otros países ricos. [15]

Este deterioro se produjo de manera gradual; a un ritmo que refleja con precisión el empeoramiento paulatino de las condiciones de vida relativas de la clase trabajadora. Los ricos viven más, los pobres mueren más jóvenes. En la historia reciente existe un único ejemplo comparable de disminución de la esperanza de vida en tiempos de paz, el de Rusia durante la caótica transición desde el comunismo en la primera mitad de los años noventa.

Esta tremenda inversión de las cifras relativas a la esperanza de vida sugiere que existen buenos motivos para creer que las estadísticas del crecimiento de la renta con las que contamos no exageran los males de la clase trabajadora estadounidense, sino que, de hecho, los subestiman.

PONIENDO FRENO A LA CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA：UN IMPUESTO RADICAL SOBRE LA RIQUEZA

Este es, por consiguiente, el argumento empírico para ir más allá de Laffer. Si comparamos tanto las cuatro últimas décadas con el periodo de posguerra como el Estados Unidos actual con otras naciones ricas, parece que el incremento de la riqueza de los superricos no ha beneficiado al resto de la población, sino que, de hecho, se ha producido a expensas de la clase trabajadora.

En retrospectiva, esto no debería sorprender demasiado. Las políticas de la oferta estimulan, en última instancia, la oferta. Pero ¿la oferta de qué, exactamente? ¿Animan estas políticas a profesores, inventores y científicos a trabajar más? Tal vez. Esto no suena muy plausible, pero no es lógicamente imposible que al menos algunos de ellos se sientan motivados por el señuelo de unos beneficios inmensos y trabajen más duro cuando los impuestos son bajos. Ahora bien, sea cual fuere su sensibilidad hacia los

ingresos netos, está claro que estas personas no son las más sensibles a las ganancias monetarias. Los vendedores de productos financieros de suma cero, los fabricantes de píldoras mortales, los promotores de estratagemas fiscales y los abogados que las certifican, los especuladores de precios, los secuestradores de patentes, los fabricantes de diplomas universitarios falsos… ellos son los que aprovecharán la ocasión para ofrecer más trabajo cuando bajen los impuestos. Estos individuos, movidos nada más que por el afán de lucro, innovarán con más audacia, cada vez con más rapidez, poniendo constantes dificultades para que los reguladores les sigan el ritmo o la gente descubra el fraude antes de volver a picar el anzuelo. Si los bajos tipos impositivos máximos fomentan la innovación, han de impulsar la extracción de renta.

Entre las numerosas políticas que pueden poner coto al poder de la riqueza establecida y contener la búsqueda de rentas, la tributación cuasiconfiscatoria de las rentas muy altas ha demostrado históricamente su eficacia. Pero se enfrenta a una limitación importante, ya que, como hemos visto, para los muy ricos se ha vuelto muy fácil poseer mucha riqueza, al tiempo que declaran poca renta imponible. La reinstauración de una tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta del 90% no supondría una diferencia significativa en las facturas tributarias de muchos de los milmillonarios estadounidenses.

La superación de esta limitación requiere gravar las propias riquezas más altas a tipos elevados. Un impuesto moderado sobre la riqueza, a unos tipos impositivos marginales del 2% por encima de 50 millones de dólares y del 3% por encima de 1.000 millones de dólares, como el presentado en el capítulo anterior, generaría muchos ingresos; alrededor del 1% del PIB anual, según nuestros cálculos. Estaría en el lado «bueno» de la curva de Laffer.

Consideremos ahora un impuesto radical sobre la riqueza con un tipo impositivo marginal del 10% a partir de los 1.000 millones de dólares. Una persona con una riqueza de 1.000 millones de dólares pagaría los mismos 19 millones que con un impuesto moderado sobre la riqueza. (5) Una imposición radical sobre la riqueza no haría más difícil llegar a ser milmillonario; haría más difícil seguir siendo multimilmillonario. Alguien con 2.000 millones de dólares pagaría casi un 5% anual; un decamilmillonario como George Soros, un 9%, y un centimilmillonario como Jeff Bezos, un 10%. Del mismo modo que el 90% de tasa marginal

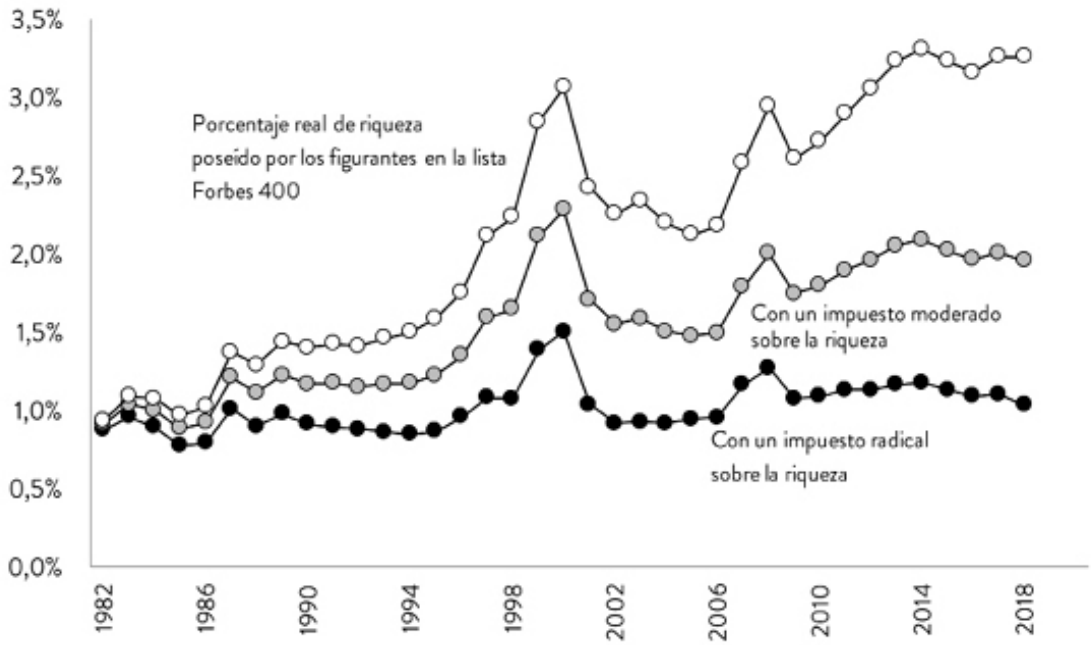
máxima del impuesto sobre la renta de Roosevelt redujo de modo sustancial el número de familias que ganaban más de 10 millones de dólares actuales, un impuesto radical sobre la riqueza conllevaría una reducción en el número de multimilmillonarios. Más que recaudar ingresos, desconcentraría la riqueza.

Sin lugar a dudas, seguiría habiendo multimilmillonarios. Si hubiera estado vigente durante las últimas décadas un impuesto sobre la riqueza de un tipo tan elevado, a Mark Zuckerberg todavía le habrían quedado 21.000 millones de dólares en 2018, en lugar de los 61.000 millones registrados por *Forbes* . ¿Por qué? Porque la riqueza de Zuckerberg ha crecido a una tasa del 40% anual desde 2008, cuando se convirtió en milmillonario. Un impuesto sobre la riqueza del 10% anual no habría detenido su ascensión estratosférica. Pero un milmillonario más maduro como Bill Gates poseería «solamente» 4.000 millones de dólares, en lugar de los 97.000 millones que tenía en 2018, porque ya es milmillonario desde hace más de tres décadas, por lo que el impuesto radical habría tenido más tiempo para pulverizar su riqueza. Si hubiera estado vigente desde 1982 un impuesto radical sobre la riqueza, la mayor parte de los cuatrocientos estadounidenses más ricos habrían seguido siendo milmillonarios en 2018, pero poseerían solo un tercio de su riqueza actual. Su proporción de la riqueza de Estados Unidos sería similar a la existente en 1982, antes de que se produjera el enorme aumento de la desigualdad de riqueza.

Con un impuesto radical sobre la riqueza se habrían recaudado en 2018, solo de los cuatrocientos estadounidenses más ricos, 250.000 millones de dólares, más del 1% del PIB. Pero si hubiera estado en vigor un impuesto semejante desde 1982, la cifra se vería reducida a 66.000 millones de dólares, mientras que un impuesto moderado a la riqueza, pese a su tasa mucho más baja, habría generado casi otro tanto; alrededor de 50.000 millones de dólares. A la larga, un impuesto radical sobre la riqueza erosiona tanto las grandes fortunas que reduce los impuestos pagados por los ultrarricos, es decir, va más allá de Laffer. [16]

8.3 ¿UN IMPUESTO SOBRE LA RIQUEZA PARA LIMITAR EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD… O PARA DESCONCENTRAR LA RIQUEZA?

(Porcentaje de la riqueza poseído por los figurantes en la lista Forbes 400: real frente a con tributación de la riqueza desde 1982)



Nota : El gráfico representa la proporción de la riqueza total poseída por los cuatrocientos estadounidenses más ricos desde 1982 según la revista *Forbes* . Asimismo, representa cuál habría sido su proporción de la riqueza si hubiera estado vigente, desde 1982, un impuesto moderado o radical sobre la riqueza. El impuesto moderado a la riqueza presenta un 3% de tipo impositivo marginal a partir de 1.000 millones de dólares, mientras que el impuesto radical a la riqueza implica un tipo impositivo marginal del 10% por encima de los 1.000 millones. El porcentaje de la riqueza de las cuatrocientas mayores fortunas ha aumentado de menos del 1% en 1982 a casi el 3,5% en 2018. Con un impuesto moderado a la riqueza vigente desde 1982, su proporción de la riqueza habría rondado el 2% en 2018. Con un impuesto radical a la riqueza, habría rondado el 1% en 2018, como a principios de los años ochenta. Detalles completos en taxjusticenow.org .

¿Merece la pena un impuesto radical a la riqueza? ¿Saldría beneficiada la sociedad si se pusiera coto a las grandes fortunas con un impuesto sobre la riqueza del 10% anual a partir de los 1.000 millones de dólares, incluso si esto implicara disminuir la recaudación de impuestos en el extremo superior? En el transcurso de los años, nuestras propias ideas sobre este asunto han ido evolucionando a medida que los datos iban revelando con más claridad el estancamiento de la renta de la clase trabajadora y el auge en la riqueza extrema. Tal vez a usted le suceda lo mismo.

9
UN MUNDO DE POSIBILIDADES

En la mayoría de los debates acerca de las políticas públicas hay un elemento recurrente que acaso cause sorpresa a estas alturas del libro. Se trata del argumento en virtud del cual la progresividad del sistema tributario no importa. Según esta concepción, el Gobierno siempre puede lograr la redistribución que desee mediante el gasto público. Mientras con esto se ayude a los más vulnerables de la sociedad, la forma de cobrar los impuestos resulta irrelevante; lo que importa es obtener ingresos. Esta visión es prevalente en Estados Unidos y en Europa, y ha conformado la mayor parte del asesoramiento tributario ofrecido por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a lo largo de las últimas décadas. Los gobiernos asiáticos o los africanos se han visto alentados a subir los impuestos sobre el valor añadido, unos gravámenes que suponen una carga más pesada para los pobres que para los ricos, con el fin de financiar los programas sociales. ¿Impuestos progresivos sobre la renta? ¿Impuestos de sucesiones? ¿Impuestos a la riqueza? Son innecesarios y quizá incluso políticamente peligrosos.

Esta estrategia no está exenta de mérito, pues los impuestos sobre el valor añadido pueden generar un gran flujo de ingresos, con los que contribuir a financiar la educación, la sanidad y otros bienes públicos que eleven el nivel de vida. El problema estriba en la visión subyacente del proceso de desarrollo que nutre la labor de estos expertos bienintencionados. El desarrollo no consiste antes que nada en recaudar impuestos de forma mecánica para financiar los gastos, con independencia de la utilidad que esto puedan tener. El desarrollo consiste en generar confianza en las instituciones, sobre todo en los gobiernos. Cuando estos recaudan más de los pobres que de los ricos, el mantenimiento de la confianza deviene imposible.

Esta idea es esencial para entender la historia de la tributación, desde las revueltas fiscales de la Edad Media hasta el movimiento de los «chalecos

amarillos» en Francia en 2018, y es probable que continúe siendo relevante en el futuro. [1] Consideremos los impuestos ambientales. Poner un precio al carbono es crucial para combatir el cambio climático, pero, teniendo en cuenta que el gasto en combustible y en otros bienes de alta intensidad de carbono absorbe una proporción mayor de la renta de los pobres que de los ricos, los impuestos al carbono son típicamente regresivos. Para contrarrestar ese sufrimiento, la lucha contra el cambio climático requerirá impuestos progresivos adicionales. Los gobiernos que olviden esta verdad básica la aprenderán por las malas.

O pensemos en la asistencia sanitaria. En Estados Unidos, dos de los esfuerzos más amplios para introducir el seguro médico universal —la propuesta de Clinton en 1993 y el proyecto de Vermont de atención médica de pagador único en 2014— no fracasaron por falta de respaldo general, sino en gran medida por la ausencia de una solución de financiación justa y aceptable. Eso es lo que sucede cuando solo importan los gastos y no cómo se recauda el dinero; que, con frecuencia, no se lleva a cabo ningún gasto. Desde el fracaso del plan de sanidad universal de Clinton en 1993, miles de estadounidenses han muerto por carecer de seguro, [2] y millones han vivido con el temor a perder el suyo.

Como vimos en el capítulo 7, Estados Unidos podría recaudar hasta cuatro puntos de la renta nacional en impuestos adicionales gravando más a los ricos. Ello bastaría para proporcionar asistencia sanitaria a los millones de estadounidenses que carecen de seguro médico en la actualidad. Pero también podría servir de punto de partida para una ampliación más ambiciosa del Estado social de Estados Unidos, centrado en la financiación pública de la asistencia sanitaria y la educación para todos desde la primera infancia hasta la universidad. Tal cosa requeriría de una financiación por encima y más allá de los impuestos adicionales recaudados a los ricos. En este capítulo, mostramos una forma potencial de generar esta financiación.

EL DESARROLLO DEL ESTADO SOCIAL

¿Por qué la mayoría de las personas piensan que el Gobierno debería financiar la sanidad y la educación? Por las mismas razones por las que creen que la jubilación debería ser financiada en buena medida por el Gobierno. Un nivel de vida adecuado se reconoce como un derecho humano fundamental. En la práctica, sin educación, apoyo a los ingresos de las

personas mayores ni asistencia sanitaria, no puede garantizarse el derecho a un nivel de vida adecuado.

Antes del siglo XX , eran las familias, más que el Gobierno, las que ofrecían el apoyo a los ancianos y a los enfermos. Los padres pagaban la educación de sus hijos y estos se hacían cargo de ellos en su vejez. Las organizaciones religiosas ayudaban a quienes carecían de apoyo familiar. Pero todo eso ocurría en un contexto en el que la educación era escasa para la mayoría, la asistencia médica era rudimentaria y los ancianos no podían esperar vivir mucho tiempo. A medida que avanzaba la tecnología, aumentaba la esperanza de vida y progresaba la ciencia médica, fueron incrementándose los costes de la educación, la jubilación y la sanidad, tornándose necesaria la financiación colectiva.

En Estados Unidos, la renta de la clase trabajadora (la mitad de la población) fue de 18.500 dólares anuales por adulto en 2019, en un momento en el que el país gastaba el 20% de la renta nacional en asistencia sanitaria, 15.000 dólares por adulto. Todas las economías avanzadas dedican al menos el 10% de la renta nacional a la sanidad, incluso cuando se afanan por controlar los costes. [3] Si Estados Unidos los emulara y limitara el gasto sanitario al 10% de la renta nacional, este gasto ascendería todavía a 7.500 dólares por adulto, una suma que está fuera del alcance para una renta de 18.500 dólares.

¿No pueden los pobres conseguir descuentos en la asistencia sanitaria y la educación? No, porque la sanidad y la educación baratas implican en la práctica la falta de educación y de asistencia sanitaria cuando se necesitan. La idea de que los servicios de salud son como los cortes de pelo o las comidas en restaurantes —servicios para los cuales existe un producto adaptado a cada presupuesto— es un mito. Los pobres necesitan tanta asistencia sanitaria y tanta educación como los ricos. Casi todos los chicos estadounidenses, con independencia de su origen, terminan la secundaria después de al menos doce años de educación, y todos desearíamos que fuesen más los muchachos de entornos desfavorecidos los que accedieran a la universidad. Todo el mundo necesita que le arreglen una pierna si se la rompe. Ninguna economía avanzada es capaz de ofrecer una sanidad y una educación decentes a bajo coste.

Por este motivo, en el transcurso del siglo XX , todos los países desarrollados han ido encomendando de forma gradual a sus gobiernos la tarea de financiar la educación (incluida la etapa preescolar), el apoyo a las

personas mayores y la asistencia sanitaria. Por supuesto, existe un debate legítimo acerca de cuánto deberían invertir los estados, cuánto deberían contribuir los individuos y cómo regular a los proveedores de servicios de educación, jubilación y salud. Pero no existe ningún ejemplo de un modelo exitoso de jubilación, educación y sanidad que no esté fuertemente financiado mediante impuestos o contribuciones obligatorias equivalentes a los impuestos. En todas las economías avanzadas, los impuestos totales han pasado de menos del 10% de la renta nacional, allá por el 1900, a entre el 30 y el 50% de la renta nacional en la actualidad, primordialmente para financiar los tres pilares del Estado social, que son la educación para los jóvenes, las prestaciones de jubilación para los mayores y la asistencia sanitaria para todos. [4]

EL SEGURO MÉDICO PRIVADO : UN ENORME IMPUESTO DE CAPITACIÓN

Estados Unidos no es una excepción. En la actualidad, la Seguridad Social, creada en 1935 y financiada por los impuestos salariales, dedica cada año en torno al 6% de la renta nacional a prestaciones por jubilación y discapacidad. La educación secundaria y superior masiva siempre ha sido organizada principalmente por el Gobierno y financiada con los ingresos fiscales generales. [5] Aun cuando las tasas de la educación superior sean altas y los préstamos estudiantiles supongan una carga para muchos, el Gobierno financia en torno a dos tercios de todo el gasto educativo en Estados Unidos. Proporciona asimismo asistencia sanitaria a los pobres (Medicaid), los mayores (Medicare, a partir de los sesenta y cinco años) y los veteranos.

No obstante, el Estado social estadounidense presenta importantes lagunas. El Gobierno invierte muy poco en cuidado infantil y educación temprana, que se sitúan cerca de la base en las clasificaciones internacionales basadas en esa métrica. Los países más ricos del mundo garantizan a las madres más de un año de baja remunerada por maternidad; Estados Unidos no les ofrece nada. Excepto en algunas ciudades estadounidenses en la vanguardia, no existe ninguna escuela pública para menores de cinco años; ninguna guardería pública en Estados Unidos. Otros países ricos comprendieron hace mucho tiempo que la educación, incluida la temprana, es mejor y más eficiente cuando la ofrece la comunidad que cuando lo hace el mercado; Estados Unidos no lo ha entendido todavía.

Dado que el coste del cuidado infantil es prohibitivamente alto (el importe anual de la guardería puede alcanzar con facilidad los 20.000 dólares por niño), muchas familias recurren al cuidado parental. En la práctica, esta tarea recae en primer lugar sobre las madres. En efecto, la ausencia de gasto público grava el tiempo de las mujeres con un tributo enorme, la modalidad más arcaica posible de impuesto, que ejerce un profundo impacto sobre las carreras de las mujeres y ahonda la desigualdad de género. Las ganancias de las madres estadounidenses caen un promedio del 31% tras el nacimiento de su primer hijo en relación con las de los padres. Así es como, a pesar del hecho de que las mujeres tienen más estudios que los hombres y más probabilidades que estos de sacarse un título universitario, persisten enormes disparidades de género en los ingresos. [6] ¿No es absurdo, incluso desde el punto de vista de la pura eficiencia, dedicar recursos a la educación superior, para luego fallar a las mujeres en un momento crucial de sus carreras, al no ofrecerles educación temprana para sus hijos?

La otra especificidad de Estados Unidos en comparación con otras economías avanzadas es que el seguro médico público dista de ser universal en este país. Aproximadamente la mitad del gasto sanitario total (el 10% del 20% de la renta nacional) es de financiación pública. Una fracción considerable de la población ha de contratar un seguro privado, un sistema que excluye a millones de estadounidenses e impone una carga mastodóntica sobre los trabajadores.

Como vimos en el capítulo 5, las primas de seguros privados se asemejan a un enorme impuesto privado. Aunque la mayoría de los trabajadores consiguen un seguro a través de sus empleadores —y, por tanto, estos pagan nominalmente la factura—, las cuotas representan un coste laboral en la misma medida que los impuestos sobre las nóminas. Al igual que estos, en última instancia las cuotas corren a cargo de los empleados. La única diferencia estriba en que estas son más regresivas aún que los impuestos salariales, ya que no están relacionadas con los ingresos. Suponen una cantidad fija por empleado (y dependen solo de la edad y la cobertura familiar), como un impuesto de capitación. (6) Un secretario paga literalmente la misma cantidad de dólares que un ejecutivo.

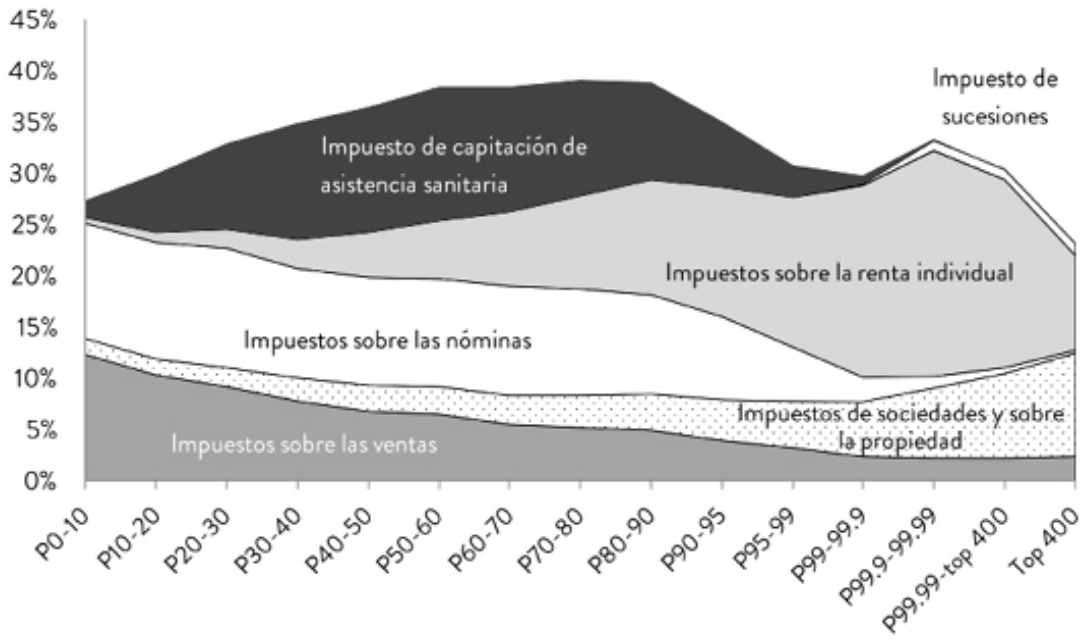
No es de extrañar que los impuestos de capitación no sean muy populares. Cuando Margaret Thatcher implantó uno en 1988 en sustitución de los impuestos sobre bienes inmuebles, se enfrentó a una rebelión sin

precedentes y fue destituida del cargo en 1990. Ningún gobierno aplicaría de repente un impuesto de capitación para financiar la sanidad; ello supondría una carga abrumadora sobre las familias de rentas moderadas. Y, sin embargo, eso es lo que hace en esencia hoy en día Estados Unidos; los empleadores están administrando un enorme impuesto de capitación en nombre del Gobierno. Desde la aprobación de la Ley de Asistencia Asequible en 2010, los empresarios con un mínimo de cincuenta empleados están obligados por ley a proporcionar asistencia sanitaria a sus trabajadores o a pagar una multa que, en 2019, ascendía a 2.500 dólares por empleado. Habida cuenta de lo elevada que ha llegado a ser la prima media anual del seguro médico (13.000 dólares por trabajador cubierto), este sistema resulta insostenible.

Con el fin de ilustrar la magnitud de este impuesto de capitación, examinemos la distribución de los pagos de impuestos en Estados Unidos una vez que incluimos las cuotas del seguro médico privado obligatorio. Como vimos en el primer capítulo, considerando solo los impuestos habituales, el sistema tributario estadounidense se asemeja a un impuesto fijo y gigante que deviene regresivo en la cima. Pero, cuando añadimos el impuesto de capitación de asistencia sanitaria, si somos francos, resulta de hecho regresivo, ya que, una vez incluido el seguro médico privado, la tasa impositiva media sube de un poco menos del 30% en la base de la distribución de la renta hasta llegar cerca del 40% para la clase media, para luego caer en picado hasta el 23% para los milmillonarios.

9.1 EL SISTEMA FISCAL ESTADOUNIDENSE: ¿FIJO… O TREMENDAMENTE REGRESIVO?

(Tipos impositivos en 2018 incluyendo el seguro médico obligatorio)



Nota : El gráfico representa la tasa impositiva media por grupo de renta y su composición por tipo de impuesto en 2018. Se incluyen todos los impuestos federales, estatales y locales. El gráfico añade las primas del seguro médico cuasiobligatorio patrocinado por el empleador como un impuesto adicional pagado por los trabajadores inscritos. Incluyendo estos cuasiimpuestos, el sistema tributario estadounidense es notablemente regresivo, con una clase trabajadora y especialmente una clase media que pagan más que los muy ricos. Detalles completos en taxjusticenow.org .

El impuesto de capitación golpea a la clase trabajadora y a la clase media. En la base de la distribución, no es tan oneroso como los impuestos sobre las ventas y sobre las nóminas, pero eso se debe a que muchos estadounidenses de clase trabajadora no reciben un seguro médico de sus empleadores. Estos trabajadores se enfrentan a la carga de obtener cobertura por sí mismos, depender de la cobertura de un familiar, inscribirse en Medicaid o no estar asegurados. La Ley de Asistencia Asequible incrementó el número de estadounidenses con derecho a Medicaid y subvencionó la contratación de un seguro privado para las personas de bajos ingresos que carecían de cualquier otra cobertura, pero la ley seguía dejando sin seguro aproximadamente al 14% de la población adulta en 2019. [7] Y no proporcionaba ningún alivio para los trabajadores que se financiaban el seguro médico mediante un impuesto de capitación cuyo coste para la clase media superaba con creces el del impuesto sobre la renta.

FINANCIANDO EL ESTADO SOCIAL：MÁS ALLÁ DEL IVA Y DE LOS IMPUESTOS SOBRE LOS SALARIOS

¿Cómo financian estas necesidades sociales esenciales otros países ricos, en los que el seguro médico es universal o casi universal y la prestación de cuidado infantil público es mucho más prevalente? En términos generales, el seguro médico se financia mediante los impuestos sobre las nóminas o los ingresos públicos generales, como el impuesto sobre el valor añadido. Aunque es mejor que nada, esta modalidad de financiación no es la ideal.

Los impuestos salariales son más justos que uno de capitación, ya que son proporcionales a los salarios, al menos hasta un límite. Pero tienen un gran inconveniente, y es que suelen aplicarse solo a la renta del trabajo, mientras que la del capital está exenta. Ciertos países han tratado de ampliar los impuestos sobre las nóminas para incluir en la base parte de la renta del capital. No obstante, pese a esos esfuerzos, el trabajo soporta el grueso de la carga de la financiación de la asistencia sanitaria. [8]

Si las personas tienen acceso a la asistencia sanitaria si perciben tanto renta del trabajo como renta del capital, no hay razón para que solo deba contribuir el trabajo. Y, como hemos visto, la renta del capital se grava cada vez menos (pese a crecer más rápido que la renta nacional en la mayoría de los países), en tanto que el trabajo se grava cada vez más (pese a crecer más despacio que la renta nacional y, a veces, estancarse). En este contexto, eximir al capital de la financiación de los crecientes gastos sanitarios no parece razonable ni sostenible.

Además de los impuestos sobre las nóminas, todas las economías avanzadas, excepto Estados Unidos, aplican elevados impuestos sobre el valor añadido. El principio del IVA surgió a comienzos del siglo XX , y lo idearon de forma independiente un industrial alemán, Wilhelm von Siemens, y el economista estadounidense Thomas Adams. Francia fue el primer país en experimentar con la imposición del IVA, en 1948, adoptándolo de un modo más extensivo en 1954. El concepto cobró fuerza en los años sesenta y fue adoptado por la mayoría de los países en los decenios subsiguientes. [9] El IVA sustituyó a impuestos anteriores sobre el consumo, como los impuestos especiales sobre bienes específicos, los impuestos sobre las ventas o los impuestos sobre el volumen de negocios (que son similares al IVA, con la diferencia de que gravan los bienes intermedios). [10]

El IVA tiene claras ventajas sobre los impuestos al consumo a los que sustituyó y que existen todavía en la actualidad en Estados Unidos. Grava los servicios así como los bienes. No crea impuestos en cascada sobre la cadena de producción (como hacen los impuestos sobre el volumen de negocios), porque el coste de los productos intermedios adquiridos por las empresas puede deducirse del valor de los bienes y servicios que venden. Es más difícil de evadir que los impuestos sobre las ventas, porque se recauda en cada fase de la producción, no solo en el momento de la venta final. Por eso, siguiendo el ejemplo de Francia, el IVA ha sido adoptado a lo largo y ancho del mundo.

Para algunos observadores, la solución es evidente; Estados Unidos debería adoptar un IVA para financiar la expansión de su incompleto Estado social. A nuestro juicio, eso supondría un error. El IVA tiene dos grandes defectos. Es regresivo y su base impositiva, aunque mayor que la de los impuestos sobre las nóminas, es demasiado pequeña.

El IVA es regresivo, porque grava el consumo, no la renta. La clase trabajadora y muchas personas de clase media no pueden permitirse ahorrar, consumen todos sus ingresos y, en tiempos de vacas flacas, más de lo que ingresan. El IVA golpea con dureza a estos grupos. En cambio, conforme ascendemos hacia la cúspide de la pirámide de la renta, el consumo es cada vez menor en relación con los ingresos. Nuestra capacidad de consumir es limitada, aun cuando gastemos con prodigalidad, y los ultrarricos apenas pagan IVA respecto de sus ingresos. En algún momento, incluso los ricos consumen sus ahorros, pero eso puede ocurrir décadas después de haber percibido su renta (si los ahorros se emplean para financiar la jubilación) o siglos después (si los ahorros se pasan a las generaciones sucesivas de herederos). La injusticia fundamental de los impuestos sobre el consumo, en relación con los impuestos sobre la renta, es que la gente acomodada puede posponerlos ahorrando, en tanto que los pobres los pagan a tocateja. «Justicia demorada es justicia denegada»; [11] eso es cierto también en lo que atañe a la tributación.

En contra de lo que generalmente se cree, una fracción significativa de la economía está exenta de IVA. Las finanzas, la educación y la sanidad, tres de los mayores sectores de nuestras economías actuales, suelen estarlo. Las finanzas han contribuido más que cualquier otro sector al recrudecimiento de la desigualdad de renta en Estados Unidos; la sanidad también ocupa uno de los primeros puestos de la lista. [12] La fijación de un nuevo impuesto

que exonere a estos sectores no fomentaría exactamente la lucha contra la desigualdad. El IVA excluye las finanzas, porque no hay un modo fácil de calcular el valor añadido en la industria financiera. Para las empresas ordinarias, el valor añadido es igual a las ventas a los clientes menos el coste de los insumos intermedios. El sector financiero gestiona nuestros fondos (cuentas bancarias, fondos de inversión mobiliaria y de pensiones) quedándose con una parte de los rendimientos, y nos presta dinero (tarjetas de crédito, préstamos estudiantiles, hipotecas) a un tipo elevado. Pero no cobra por sus servicios de forma explícita y separada.

Las finanzas, la sanidad y la educación juntas eran sectores pequeños cuando se introdujeron por vez primera los impuestos sobre el valor añadido en los años cincuenta. Desde entonces, sin embargo, han crecido a gran velocidad. Además, dado que el IVA se percibe (de forma acertada) como regresivo, necesidades tales como la alimentación reciben tasas preferenciales. Por todos estos motivos, Francia y Alemania, por ejemplo, que aplican tasas del IVA del 20 y del 19% respectivamente, solo ingresan en torno al 8% de la renta nacional mediante el IVA. [13] En otras palabras, el IVA solo saca provecho del 40% de su renta nacional respectiva. En Estados Unidos —donde el sector sanitario y el financiero son mayores que en Europa, pero las personas ahorran un porcentaje menor de su renta total —, la base del IVA sería una fracción análogamente baja de la renta nacional total. Para recaudar el 6% de la renta nacional en ingresos, Estados Unidos tendría que aplicar una tasa del IVA del 15%.

Las limitaciones del IVA y de los impuestos sobre los salarios no están a la altura de la tarea de financiar el Estado social en un momento de alta desigualdad. Ambas opciones gozaron de popularidad en Europa en las décadas de posguerra, cuando la desigualdad alcanzó un mínimo histórico, pero hoy en día están anticuadas. Hace falta innovar.

FINANCIANDO EL ESTADO SOCIAL EN EL SIGLO XXI : EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA NACIONAL

Estados Unidos puede pasar por encima del IVA. Puede allanar el camino en la creación de las instituciones fiscales del siglo XXI , como hizo durante el siglo XX . ¿Cómo? Creando un impuesto sobre la renta nacional.

La idea básica es simple; el impuesto sobre la renta nacional se aplica a toda la renta, derivada tanto del trabajo como del capital, y con

independencia de que se origine en el sector manufacturero, financiero, no lucrativo o en cualquier otro ámbito de la economía. El impuesto no exime el ahorro, que está altamente concentrado entre los adinerados y se estimula con más eficacia mediante regulaciones gubernamentales (como la suscripción automática de planes de pensiones y la regulación financiera) que con exenciones fiscales. En aras de la simplicidad de su administración, el impuesto sobre la renta nacional tiene una tipo único y no ofrece deducciones.

Digámoslo con claridad, el impuesto sobre la renta nacional no pretende, desde luego, reemplazar el impuesto sobre la renta ni, para el caso, ningún otro impuesto progresivo. Aspira a complementar la tributación progresiva y a sustituir los impuestos regresivos que suponen una carga injustamente alta para la clase trabajadora y la clase media, sobre todo en lo que respecta a las cuotas de los seguros privados, la más regresiva de las tasas.

El impuesto sobre la renta nacional es un verdadero impuesto fijo sobre la renta. El «impuesto fijo» propuesto por los economistas Robert Hall y Alvin Rabushka en 1985, apoyado por muchos conservadores, es en realidad un impuesto sobre el consumo a un tipo fijo, como un IVA, pero se disfraza con frecuencia de impuesto sobre la renta, para hacerlo más atractivo. [14] El impuesto sobre la renta nacional es más amplio y más justo, ya que no discrimina entre los diferentes usos de la renta (consumo frente a ahorro).

Para ver cómo funcionaría este impuesto, es importante tener en mente que la renta nacional es la suma de la renta del trabajo, los beneficios empresariales y los ingresos por intereses. Concretamente, gravar la renta nacional significa gravar cada uno de estos flujos de ingresos.

En cuanto a la renta del trabajo, el impuesto sobre la renta nacional sería administrado y remitido por los empleadores. Todos ellos, tanto las empresas lucrativas como las organizaciones no lucrativas o los gobiernos, pagarían una tasa proporcional al coste laboral total de todos sus empleados. Esto se asemejaría al impuesto salarial del empleador, pero aplicado sobre una base más amplia, incluidos todos los beneficios complementarios y sin ningún tope. Todas las retribuciones de los empleados, reflejadas ya en las declaraciones de impuestos sobre sociedades y sobre actividades económicas, equivalentes al 62% de la renta nacional, quedarían cubiertas por el impuesto sobre la renta nacional.

Asimismo, todas las empresas, desde los restaurantes familiares hasta las corporaciones gigantescas, tendrían que pagar el impuesto de la renta nacional sobre sus beneficios. La base sería la cantidad total de beneficios sin deducciones ni exenciones. Las empresas depreciarían sus activos fijos para reflejar el desgaste normal, pero no se les permitiría deducir ningún impuesto pagado. Los beneficios empresariales ya se miden a efectos del impuesto sobre la renta en las declaraciones de los impuestos de sociedades o de actividades económicas.

El impuesto sobre la renta nacional se aplicaría también a los ingresos por intereses. Los intereses que pagan las empresas sobre sus préstamos y bonos se deducen de los beneficios empresariales; los correspondientes intereses percibidos por los prestamistas han de ser gravados. Para las empresas, los intereses percibidos ya están incluidos en los beneficios. Por consiguiente, solo falta añadir a la base impositiva los intereses percibidos por los individuos y las organizaciones no lucrativas, lo cual no presenta ninguna dificultad administrativa. Los dividendos extranjeros percibidos por los individuos y las entidades sin ánimo de lucro, así como otras modalidades de ingresos recibidos del extranjero, también estarían sujetos al impuesto.

Dado que un impuesto definido de este modo grava todas las fuentes de ingresos una sola vez, no hay necesidad de gravar los dividendos estadounidenses —las corporaciones ya han pagado sobre sus beneficios—, los ingresos de jubilación —pues la renta del trabajo, incluidas las cotizaciones para la jubilación, ya ha sido gravada— ni ninguna otra transferencia gubernamental como los pagos de la seguridad social o las prestaciones por desempleo. Esa es una diferencia clave con el IVA; el impuesto sobre la renta nacional no puede suponer una carga para las personas que viven de los ingresos por transferencias, que tienden a ocupar la parte inferior de la distribución de la renta. Esto hace que el impuesto sobre la renta nacional sea mucho más progresivo que un IVA.

Nuestros cálculos muestran que el impuesto sobre la renta nacional cuenta con una base cercana al 100% de la renta nacional. Los alquileres que los propietarios de viviendas se pagan a sí mismos —que forman parte de la renta nacional, pero no son fáciles de gravar— se excluyen de la base; pero la del impuesto sobre la renta nacional no deduce el pago de intereses hipotecarios. En la práctica, la evasión fiscal situaría la base del impuesto sobre la renta nacional ligeramente por debajo del 100% de la renta

nacional. No se llegaría a la economía informal, que incluye a los empleados que perciben salarios en negro o a los trabajadores autónomos que cobran en efectivo, y algunas empresas declararían menos ingresos de los reales. Según los cálculos disponibles, estas actividades reducirían la base aproximadamente en un 7% de la renta nacional. [15]

Al ser tan amplio, el impuesto sobre la renta nacional podría servir para recaudar unas cantidades considerables con tipos bajos. Sería una fuente estable de ingresos fiscales —ya que la renta nacional no varía mucho de un año a otro—, lo cual es importante para financiar los objetivos fundamentales a largo plazo del Estado social. En ocasiones, se arguye que un impuesto sobre el carbono podría contribuir a la financiación de la sanidad o el cuidado infantil, pero se trata de un error. Por supuesto, la tributación sobre el carbono es necesaria para luchar contra el deterioro medioambiental. Pero su objetivo debería ser solo ese, el de combatir el cambio climático. No debería aspirar a obtener ingresos a medio plazo, sino a erradicar las futuras emisiones de carbono. A la postre, un impuesto exitoso sobre el carbono debería generar cero ingresos.

Pero si el impuesto sobre la renta nacional es una idea tan magnífica, ¿por qué no se ha propuesto e implementado con anterioridad? Es probable que se deba a la competencia tributaria internacional, toda vez que este gravamen sí que incrementa la tributación de los beneficios corporativos. Sin embargo, con la tributación adecuada de las multinacionales, como argumentamos en el capítulo 6, desaparecerían las preocupaciones relativas a la competencia fiscal.

SEGURO MÉDICO UNIVERSAL YA

El impuesto sobre la renta nacional abre un mundo de posibilidades. En Estados Unidos, podría emplearse para financiar el seguro médico universal, el cuidado infantil y un acceso más equitativo a la educación superior, por ejemplo con el incremento de la inversión en las universidades públicas. Este tramo de la enseñanza es particularmente desigual en Estados Unidos, donde solo el 30% de los adultos jóvenes de familias pobres estudian en la universidad a los veintidós años (frente a cerca del 100% de los ricos), [16] y donde los estudiantes cargan con préstamos exorbitantes que impiden la generación de riqueza en la clase media. El impuesto sobre la renta nacional podría emplearse asimismo para sustituir los arcaicos impuestos estatales sobre las ventas, que son muy regresivos, y para dotar a

los estados de un instrumento para financiar su propio Estado social, en caso de que no actuase el Gobierno federal. Otros países podrían implementar un impuesto sobre la renta nacional con el fin de reducir el IVA o los impuestos salariales sobre las ganancias del trabajo, tornando así menos regresivos los sistemas tributarios.

Por ejemplo, en Estados Unidos, un impuesto sobre la renta nacional a un tipo del 6%, combinado con una tributación mayor para los ricos, generaría alrededor de diez puntos de la renta nacional en ingresos públicos. Destinando seis puntos a la sanidad, un punto al cuidado infantil universal y medio punto a la educación superior, Estados Unidos levantaría un Estado social a la altura del siglo XXI . Los ingresos restantes podrían utilizarse para eliminar los arcaicos impuestos sobre las ventas (y los aranceles de Trump) que en la actualidad machacan a los trabajadores.

Aunque resulta difícil cuantificar los efectos económicos de una mano de obra más saludable y más educada, las pruebas sugieren que el efecto sobre el crecimiento sería positivo. Liberados del riesgo de perder el seguro médico proporcionado por el empleador, habría más individuos con posibilidades de emprender sus propios negocios. El aumento en el número de licenciados universitarios incrementaría la productividad. El cuidado infantil universal aumentaría la participación de las mujeres en la población activa. A su vez, el aumento de los ingresos incrementaría la recaudación de impuestos, reduciendo en última instancia el déficit público.

9.2 FINANCIANDO EL ESTADO SOCIAL DEL SIGLO XXI

Ingresos fiscales

	Tipo de impuesto	Ingresos (% de la renta nacional)
Impuesto sobre la riqueza	Tasa del 2% a partir de 50 millones de dólares Tasa del 3,5% a partir de 1.000 millones de dólares	1,2%
Impuestos sobre la renta	Tributación total de dividendos y ganancias del capital Tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta del 60%	1,7%
Impuesto sobre sociedades	Tipo efectivo del impuesto de sociedades en Estados Unidos del 30%	1,2%

	Impuesto mínimo país por país del 25%	
Impuesto sobre la renta nacional	Tipo fijo del 6%	5,6%
Total		**9,8%**

Gastos

	Tipo de gasto	Costes (% de la renta nacional)
Asistencia sanitaria universal	8.000 dólares para los trabajadores cubiertos en la actualidad 8.000 dólares para los no asegurados en la actualidad	6%
Educación universal	Cuidado infantil y educación temprana públicos	1%
	Matrícula gratuita en las universidades públicas	0,5%
Recorte del impuesto sobre las ventas	Eliminar los impuestos sobre las ventas y los aranceles de Trump	2,3%
Total		**9,8%**

Nota : La reforma que proponemos financia la asistencia sanitaria y la educación para todos (desde el cuidado infantil hasta la universidad) y elimina los regresivos y arcaicos impuestos sobre las ventas (pero mantiene los impuestos especiales, que recaen sobre todo en la gasolina, el alcohol y el tabaco). Esta reforma se financia mediante impuestos adicionales a los ricos (tributación progresiva sobre la riqueza, tributación más progresiva sobre la renta y aumento de la tributación de las empresas) y un impuesto sobre la renta nacional, más justo y más amplio que un IVA. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Vamos a ver cómo funcionaría si se emplease el 6% del impuesto sobre la renta nacional para financiar la sanidad. Un tipo del 4,5% sería suficiente para financiar el seguro de salud estándar que cubriera todas las necesidades médicas para todos los trabajadores que en la actualidad pagan contribuciones a través de sus empleadores. Asimismo, permitiría la extensión del intercambio de seguros médicos de la Ley de Asistencia Asequible a todos los participantes, con independencia de su renta familiar. Elevar la tasa al 6% sería suficiente para cubrir a los 30 millones de estadounidenses no asegurados en la actualidad y conseguir un verdadero seguro médico universal.

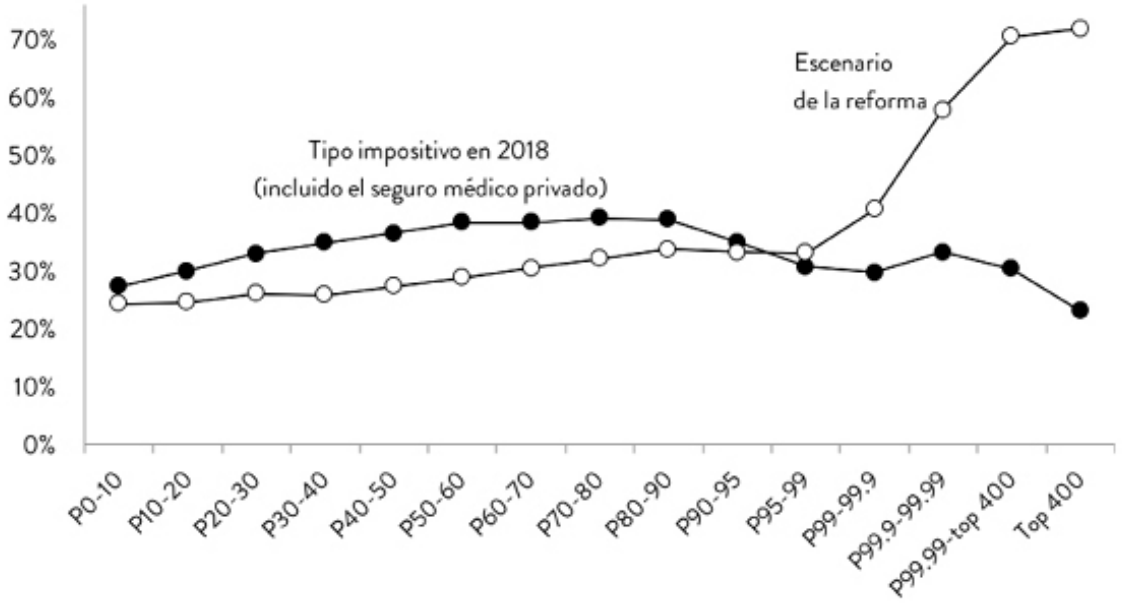
Con un impuesto sobre la renta nacional del 6% para financiar la sanidad, la mayoría de los estadounidenses saldrían adelante. Por supuesto, un

impuesto semejante reduciría en un 6% las ganancias del trabajo. Pero una gran parte de los trabajadores destinan hoy en día más del 6% de sus ingresos al seguro médico. Supongamos que en el momento actual usted gana 40.000 dólares y su empleador paga 12.000 dólares por su seguro de salud. En realidad, su renta del trabajo es de 52.000 dólares, pero el 23% de esta cantidad se lo traga el impuesto de capitación del seguro médico. Los trabajadores cubiertos saldrían adelante si las cuotas de los seguros fueran inferiores al 6% de su renta del trabajo total, lo cual sería el caso para más del 90% de los trabajadores con seguros médicos financiados por sus empleadores respectivos. Por otro lado, las personas con salarios altos y los individuos con rentas del capital pagarían más.

La principal objeción práctica para apoyar lo que viene a ser un programa de «Medicare para todos» es que los empleados que ya están cubiertos en la actualidad no desean renunciar al seguro privado que conocen a cambio de un nuevo programa de seguro público. Una forma de abordar este asunto consiste en dar a los trabajadores la opción de conservar su plan actual. Supongamos que alguien gana 40.000 dólares y que el empleador aporta hoy 12.000 dólares a un plan privado. Imaginemos una vez más que el seguro médico público cuesta 8.000 dólares. En este caso, el Gobierno pagaría 8.000 dólares al empleador. El coste que supondría para el empleador la suscripción del plan privado preferido por cada empleado descendería de 12.000 a 4.000 dólares. La ley exigiría que los empleadores transfiriesen a los trabajadores los 8.000 dólares recibidos del Gobierno. Por consiguiente, el sueldo neto del trabajador aumentaría en esa cantidad, un incremento del 20%. El alivio de los costes del seguro médico sería indiferente para los empleadores y se reflejaría directamente en el sueldo de los trabajadores.

El gráfico 9.3 ilustra cómo sería el sistema tributario estadounidense bajo la reforma que proponemos; la tributación de los ricos en la parte superior de la curva de Laffer, un impuesto sobre la renta nacional (más justo y más amplio que el IVA), la abolición de los impuestos sobre las ventas y la desaparición del descomunal impuesto de capitación del seguro médico.

9.3 UN SISTEMA FISCAL PROGRESIVO PARA EL SIGLO XXI
(Tipos impositivos, porcentaje de la renta bruta)



Nota : El gráfico representa los tipos impositivos medios por grupos de renta en 2018, tratando como impuestos las cuotas de los seguros médicos financiados por los empleadores. En el escenario de la reforma, se suprimen todos los impuestos sobre las ventas y dichas cuotas de los seguros médicos financiadas por los empleadores, se introduce un impuesto sobre la renta nacional a una tasa del 6%, se crea un impuesto progresivo sobre la riqueza y se incrementa el impuesto sobre la renta corporativa y la progresividad del impuesto sobre la renta individual. Detalles completos en taxjusticenow.org .

Todos los grupos sociales, desde la base hasta más o menos el percentil noventa y cinco, pagarían menos que en la actualidad, al dejar de incluirse las primas de los seguros médicos. La clase trabajadora, que paga mucho en impuestos sobre las ventas, y la clase media, para la que los costes del seguro médico son prohibitivos en la actualidad, verían aumentar la renta de la que disponen. En torno a la mediana, el tipo impositivo bajaría del 38 al 28%; desaparecerían unos trece puntos en cuotas de seguros médicos, así como tres puntos de los impuestos sobre las ventas, todos los cuales serían reemplazados por seis puntos del impuesto sobre la renta nacional.

¿Sería perjudicial para el crecimiento este sistema impositivo? ¿Supondría el fin de Estados Unidos tal como los conocemos? La historia no sugiere tal cosa. Como hemos visto, en los años cincuenta se alcanzaron niveles similares de progresividad fiscal, antes de que el colapso de los impuestos en la cima y el aumento de los costes de la asistencia sanitaria y de los impuestos sobre los salarios transformaran el sistema tributario estadounidense en un motor de injusticia. Es mediante la inversión colectiva

en educación, sanidad y otros bienes públicos como los países ricos han llegado a serlo, no mediante la deificación de una ínfima minoría de ultrarricos. Si la historia puede servir de guía, las naciones prósperas del futuro continuarán siendo aquellas que inviertan en el éxito de todos.

CONCLUSIÓN
JUSTICIA FISCAL YA

La conclusión principal de nuestra investigación es que las sociedades pueden decidir qué nivel de progresividad fiscal desean. La globalización ha planteado asuntos espinosos acerca de la manera de gravar a las empresas multinacionales y a los ricos, pero la apertura internacional no nos condena a un mundo en que la injusticia fiscal sea cada vez mayor. La evasión de impuestos se ha tolerado desde los años ochenta, pero técnicamente no existe nada que nos impida ponerle freno. Con una carrera hacia el abismo que hace estragos en nuestros días, la progresividad se halla amenazada. No obstante, al igual que fue pionero de la tributación progresiva hace un siglo, Estados Unidos puede crear nuevas instituciones fiscales adaptadas a los desafíos del siglo XXI .

En estas páginas, hemos hecho propuestas para responder a estos retos, como un impuesto de gran progresividad sobre la riqueza con el fin de poner coto a las formas de extracción de renta asociadas a la riqueza extrema y consolidada; una tributación efectiva de las empresas internacionales para reconciliar la globalización con la justicia tributaria; un impuesto sobre la renta nacional para financiar el Estado social actual y un alivio del coste abrumador de la asistencia sanitaria. Nuestras soluciones son imperfectas. Huelga decir que no son las únicas posibles. No existe un único camino para el futuro de la tributación, sino un mundo de posibilidades. La historia nos enseña que el ingenio de las sociedades humanas no tiene límites. La utilidad de los economistas no es la promoción de ciertas limitaciones o leyes universales supuestamente invencibles, que con frecuencia solo son invencibles y universales a sus ojos, sino la concreción de una multiplicidad de futuros posibles.

Por eso hemos desarrollado taxjusticenow.org . Este libro ofrece un conjunto de soluciones, mientras que el sitio web muestra la infinidad de caminos futuros que existen. El sitio web parte de la distribución actual de los pagos de impuestos, ese impuesto fijo y gigante, regresivo en el extremo

superior, en que se ha convertido el sistema tributario estadounidense y que estudiamos en el capítulo 1. Pero, además, hace lo que ningún libro podría hacer por extenso que fuese, es decir, muestra cómo el ajuste de cualquiera de los impuestos existentes, la eliminación de algunos de ellos, la adición de nuevos gravámenes o el fortalecimiento de la recaudación fiscal transformarían el tipo impositivo efectivo de cada grupo de la población, desde los trabajadores que perciben el salario mínimo hasta los milmillonarios. Cualquiera puede hacer una evaluación rápida de cómo afectarían a los ingresos públicos y a la progresividad del sistema fiscal un impuesto sobre la riqueza, unos tipos máximos más elevados del impuesto sobre la renta o una tributación más estricta para las grandes compañías.

Una novedad clave de nuestro simulador consiste en mostrar cómo influyen a largo plazo los impuestos en las dinámicas de la desigualdad. Concretamente, si el impuesto favorito sobre la riqueza de cada lector hubiera estado en vigor desde 1980, ¿cuán ricos serían en la actualidad Jeff Bezos, Bill Gates, Warren Buffett y otros milmillonarios? Si la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta se elevase mañana al 70%, ¿cómo afectaría eso a la proporción de ingresos del 1% más rico?

Digámoslo de entrada; es imposible ofrecer respuestas absolutamente precisas a estas preguntas. Aunque los economistas han hecho progresos en la comprensión de las fuerzas económicas que determinan la evolución de la desigualdad y de la influencia de la tributación en los comportamientos económicos, todavía estamos lejos de ser capaces de predecir con exactitud el efecto de los impuestos sobre la desigualdad. Pero este no es motivo para no intentar hacerlo lo mejor posible. El principal efecto del sistema tributario no es la influencia sobre la tasa global de crecimiento de la economía, sino la transformación de la distribución de los recursos económicos, ya que cambia la renta disponible de cada grupo social, pero también, y sobre todo, porque afecta a los incentivos para obtener ingresos y acumular riqueza. Toda reflexión seria sobre la tributación ha de poner el centro de atención en la desigualdad, y más, si cabe, en el mundo actual, pues asistimos a una concentración creciente de la riqueza.

Esto es lo que hemos intentado hacer con taxjusticenow.org . Nuestro objetivo no es ofrecer un modelo definitivo de la compleja interacción entre políticas gubernamentales y desigualdad, sino aprovechar los conocimientos existentes para fomentar un debate fiscal democrático. Nuestro simulador es transparente y de fuente abierta; el código, los datos y

los programas están disponibles en línea; puede reproducirse cada uno de los resultados; cada uno de los supuestos puede modificarse; cada una de nuestras decisiones puede rastrearse hasta un conjunto de investigaciones recientes. Pero no es preciso ser un experto para utilizarlo, sino que se trata de una herramienta para el público en general, para todos los individuos interesados en el futuro de la acción colectiva. [1] Pretendemos perfeccionar esta herramienta en los próximos años, a medida que vayan surgiendo nuevos conocimientos acerca de los impuestos y de su efecto sobre la desigualdad, y agradecemos de antemano a nuestros lectores sus reacciones y sugerencias.

¡Únase a nosotros en taxjusticenow.org !

AGRADECIMIENTOS

Este libro no habría sido posible sin los numerosos coautores y colegas que han trabajado con nosotros y han aportado comentarios acerca de nuestras investigaciones sobre los impuestos y la desigualdad a lo largo de los años, ni sin el respaldo de nuestra institución de origen, la Universidad de California en Berkeley. Queremos dar las gracias en particular a Heather Boushey, Lucas Chancel, Kimberly Clausing, Camille Landais, Claire Montialoux y Thomas Piketty por sus detalladas observaciones sobre el manuscrito. También queremos agradecer a nuestros ayudantes de investigación Akcan Balkir, Katie Donnelly Moran y Clancy Green, así como a nuestro agente Raphael Sagalyn. Gracias especialmente a nuestro editor Brendan Curry y a sus colegas de W. W. Norton por su inestimable labor.

NOTAS EXPLICATIVAS

(1) Alaska, Florida, Nevada, Dakota del Sur, Texas, Washington y Wyoming.

(2) La *partnership* o sociedad de personas es un tipo de sociedad mercantil propia del derecho anglosajón (*common law*) que no tiene una equivalencia exacta en la mayoría de los sistemas jurídicos de la Europa continental, incluido el español. En el derecho societario español, encontramos entre el empresario individual y las sociedades de capital varios tipos de agrupaciones empresariales, entre las que figuran la sociedad colectiva, parecida a la *general partnership* , y la sociedad comanditaria por acciones, que guarda cierta semejanza con la *limited partnership* . *(N. del T.)*

(3) Lo mismo sucede, en particular, con los trabajadores empleados en investigación y desarrollo; el 95% de ellos están en países con impuestos altos.

(4) En taxjusticenow.org , el lector interesado puede simular el efecto de cualquier combinación impositiva imaginable.

(5) Dado que el impuesto es del 2% a partir de 50 millones de dólares, una persona con una riqueza de 1.000 millones paga el 2% de 950 millones, que son 19 millones.

(6) Históricamente, en las colonias americanas y en algunos estados de Estados Unidos con anterioridad a 1964, el registro electoral estaba condicionado al pago de los impuestos de capitación. En este libro empleamos la definición clásica del impuesto de capitación, a saber, un impuesto aplicado a todos los adultos sin referencia a los ingresos ni a los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

AEPPEL , TIMOTHY , «Silicon Valley Doesn't Believe U.S. Productivity Is Down», *The Wall Street Journal* , 16 de julio de 2015.

AGOSTINI , CLAUDIO A ., EDUARDO ENGEL , ANDREA REPETTO y DAMIÁN VERGARA , «Using Small Businesses for Individual Tax Planning: Evidence from Special Tax Regimes in Chile», *International Tax and Public Finance* , vol. 25, n.º 6, 2018, pp. 1449-1489.

ALSTADSÆTER , ANNETTE , «Small Corporations Income Shifting Through Choice of Ownership Structure – A Norwegian Case», *Finnish Economic Papers* , vol. 23, n.º 2, 2010, pp. 73-87.

—, NIELS JOHANNESEN y GABRIEL ZUCMAN , «Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality», *Journal of Public Economics* , n.º 162, 2018, pp. 89- 100.

—, NIELS JOHANNESEN y GABRIEL ZUCMAN , «Tax Evasion and Inequality», *American Economic Review* , vol. 109, n.º 6, 2019, pp. 2073-2103.

ALVAREDO , FACUNDO , ANTHONY ATKINSON , LUCAS CHANCEL , THOMAS PIKETTY , EMMANUEL SAEZ y GABRIEL ZUCMAN , «Distributional National Accounts (DINA) Guidelines: Concepts and Methods Used in the World Wealth and Income Database», documento de trabajo 2016/1 de la WID, 2016.

—, LUCAS CHANCEL , THOMAS PIKETTY , EMMANUEL SAEZ y GABRIEL ZUCMAN , *World Inequality Report 2018* , Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2018. [Hay trad. cast.: *Informe sobre la desigualdad global 2018* , disponible en <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf >.]

ATACK , JEREMY , y PETER PASSELL , *A New Economic View of American History from Colonial Times to 1940,* 2.ª ed., Nueva York, W. W. Norton, 1994.

ATKINSON , ANTHONY , THOMAS PIKETTY y EMMANUEL SAEZ , «Top Incomes in the Long Run of History», *Journal of Economic Literature* , vol. 49, n.º 1, 2011, pp. 3-71.

—, y JOSEPH E . STIGLITZ , «The Design of Tax Structure. Direct Versus Indirect Taxation», *Journal of Public Economics* , vol. 6, n.º 1-2, 1976, pp. 55-75.

AUERBACH , ALAN J ., y JOEL SLEMROD , «The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986», *Journal of Economic Literature* , vol. 35, n.º 2, 1997, pp. 589-632.

BAKIJA , JON , ADAM COLE y BRADLEY T . HEIM , «Jobs and Income Growth of Top Earners and the Causes of Changing Income Inequality: Evidence from US Tax Return Data», documento de trabajo 2010-22 del Departamento de Economía del Williams College, revisado en enero de 2012.

BARBIER , EDWARD B . , «Account for Depreciation of Natural Capital», *Nature* , n.º 515, 2014, pp. 32-33.

BARSTOW , DAVID , SUSANNE CRAIG y RUSS BUETTNER , «Trump Engaged in Suspect Tax Schemes as He Reaped Riches From His Father», *The New York Times* , 2 de octubre de 2018.

BESHEARS , JOHN , JAMES J . CHOI , DAVID LAIBSON y BRIGITTE C . MADRIAN , «The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States», en Jeffrey Brown, Jeffrey Liebman y David Wise, eds., *Social Security Policy in a Changing Environment* , Chicago, University of Chicago Press, 2009, pp. 167-195.

BLACK , FISCHER , «The Dividend Puzzle», *Journal of Portfolio Management* , vol. 2, n.º 2, 1976, pp. 5-8.

BLAU , FRANCINE , MARIANNE A . FERBER y ANNE E . WINKLER , *The Economics of Women, Men, and Work* , 7.ª ed., Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 2014.

BLOOMBERG , «Tracking Tax Runaways», Bloomberg LP, 1 de marzo de 2017, disponible en <www.bloomberg.com/graphics/tax-inversion-tracker/ >.

BOWERS , SIMON , «Luxemburg Tax Files: How Juncker's Duchy Accommodated Skype and the Koch Empire», *The Guardian* , 9 de diciembre de 2014.

BOZIO , ANTOINE , BERTRAND GARBINTI , JONATHAN GOUPILLE - LEBRET , MALKA GUILLOT y THOMAS PIKETTY , «Inequality and Redistribution in France 1990-2018: Evidence from Post-tax Distributional National Accounts», documento de trabajo n.º 2018/10 de WID.world, 2018.

BRENNAN , GEOFFREY y JAMES M . BUCHANAN , *Collected Works: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. The Power to Tax* , Indianápolis, Liberty Fund, 2000.

BUETTNER , RUSS , y SUSANNE CRAIG , «Decade in the Red: Trump Tax Figures Show Over $1 Billion in Business Losses», *The New York Times* , 8 de mayo de 2019.

BURGIN , ANGUS , *The Great Persuasion: Reinventing Free Markets since the Depression* , Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2012.

CARD , DAVID , CARLOS DOBKIN y NICOLE MAESTAS , «Does Medicare Save Lives?», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 124, n.º 2, 2009, pp. 597-636.

CASE , ANNE , y ANGUS DEATON , «Rising Morbidity and Mortality in Midlife among White Non-Hispanic Americans in the 21st Century», *Proceedings of the National Academy of Sciences* , vol. 112, n.º 49, 2015, pp. 15078-15083.

Centros de Servicios de Medicare y Medicaid de Estados Unidos, *National Health Expenditure Accounts* , Washington D.C., Government Printing Office, 2019.

Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, Life Expectancy, 2019, disponible en <www.cdc.gov/nchs/fastats/life-expectancy.htm >.

CHAMLEY , CHRISTOPHER , «Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives», *Econometrica* , vol. 54, n.º 3, 1986, pp. 607-622.

CHETTY , RAJ , DAVID GRUSKY , MAXIMILIAN HELL , NATHANIEL HENDREN , ROBERT MANDUCA y JIMMY NARANG , «The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility since 1940», *Science* , vol. 356, n.º 6.336, 2017, pp. 398-406.

—, JOHN N . FRIEDMAN , SØREN LETH - PETERSEN , TORBEN HEIEN NIELSEN y TORE OLSEN , «Active vs. Passive Decisions and Crowd-out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 129, n.º 3, 2014, pp. 1141-1219.

—, JOHN N . FRIEDMAN , EMMANUEL SAEZ , NICHOLAS TURNER y DANNY YAGAN , «Mobility Report Cards: The Role of Colleges in Intergenerational Mobility», documento de trabajo n.º 23.618 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de Estados Unidos, julio de 2017.

CLAUSING , KIMBERLY A . , «The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond», *National Tax Journal* , vol. 69, n.º 4, 2016, pp. 905-934.
—, «The U.S. State Experience under Formulary Apportionment: Are There Lessons for International Tax Reform?», *National Tax Journal* , vol. 62, n.º 2, 2016b, pp. 353-386.
—, *Open: The Progressive Case for Free-Trade, Immigration, and Global Capital* , Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2019.
College Board, *Trends in Higher Education, Tuition and Fees and Room and Board over Time* , 2019.
Comité Conjunto Estadounidense sobre Evasión y Elusión Fiscal, *Hearings before the Joint Committee on Tax Evasion and Avoidance* , LXXV Congreso, Primera Sesión, junio de 1937.
Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, «The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry», 2016, disponible en <www.icij.org/investigations/panama-papers/ >.
COOK , TIM , «A Message to the Apple Community in Europe», Apple Inc., 30 de agosto de 2016.
COOPER , GEORGE , *A Voluntary Tax? New Perspectives on Sophisticated Tax Avoidance* , Studies of Government Finance, Washington D.C., Brookings Institution, 1979.
CRYSTAL , GRAEF S ., *In Search of Excess: The Overcompensation of American Executives* , Nueva York, W. W. Norton, 1992.
DAFNY , LEEMORE , «Are Health Insurance Markets Competitive?», *American Economic Review* , vol. 100, n.º 4, 2010, pp. 1399-1431.
DE MOOIJ , RUUD A ., y SJEF EDERVEEN , «Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research», *International Tax and Public Finance* , vol. 10, n.º 6, 2003, pp. 673-693.
Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina de Análisis Económicos, *National Income and Product Accounts of the United States, 1929-2018* , Washington D.C., Government Printing Office, 2019.
Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Servicio de Impuestos Internos, *Statistics of Income: Individual Income Tax Returns 1960* , Washington D.C., Government Printing Office, 1962, disponible en <www.irs.gov/pub/irs-soi/60inar.pdf >.
—, *Annual Report of the Commissioner of Internal Revenue 1975* , Washington D.C., Government Printing Office, 1975.
—, «Federal Tax Compliance Research: Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988, and 1992», publicación 1415 del IRS (rev. 4-96), Washington D.C., Government Printing Office, 1996.
—, *Country-by-Country Report: Tax Jurisdiction Information* , Washington D.C., Government Printing Office, 2018.
—, *Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities* , Washington D.C., Government Printing Office, 2018.
—, *Internal Revenue Service Databook 2018* , Washington D.C., Government Printing Office, 2019.
DIAMOND , PETER A ., «Optimal Income Taxation: An Example with a U-shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates», *American Economic Review* , vol. 88, n.º 1, 1998, pp. 83-95.
—, y EMMANUEL SAEZ , «The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations», *Journal of Economic Perspectives* , vol. 25, n.º 4, 2011, pp. 165-190.
DRUCKER , JESSE , «Google 2.4% Rate Shows How $60 Billion Is Lost to Tax Loopholes», *Bloomberg* , 21 de octubre de 2010.
EBRILL , LIAM , MICHAEL KEEN y VICTORIA PERRY , *The Modern VAT* , Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 2001.
EDMARK , KARIN , y ROGER H . GORDON , «The Choice of Organizational Form by Closely-Held Firms in Sweden: Tax Versus Non-Tax Determinants», *Industrial and Corporate Change* ,

vol. 22, n.º 1, 2013, pp. 219-243.

EINHORN , ROBIN , *American Taxation, American Slavery* , Chicago, University of Chicago Press, 2006.

FACK , GABRIELLE , y CAMILLE LANDAIS , eds., *Charitable Giving and Tax Policy: A Historical and Comparative Perspective* , Oxford, Oxford University Press, 2016.

FELDSTEIN , MARTIN , «Underestimating the Real Growth of GDP, Personal Income, and Productivity», *Journal of Economic Perspectives* , vol. 31, n.º 2, 2017, pp. 145-164.

FISHER , IRVING , «Economists in Public Service: Annual Address of the President», *American Economic Review* , vol. 9, n.º 1, 1919, pp. 5-21.

FIXLER , DENNIS , y DAVID . S . JOHNSON , «Accounting for the Distribution of Income in the U.S. National Accounts», en D. Jorgenson, J. S. Landefeld y P. Schreyer, eds., *Measuring Economic Stability and Progress* , Chicago, University of Chicago Press, 2014, pp. 213-244.

Fondo Monetario Internacional, «Corporate Taxation in the Global Economy», documento político del FMI, n.º 19/007, marzo de 2019.

Forbes, «GLOBAL 2000: The World's Largest Public Companies», 15 de mayo de 2019, disponible en <www.forbes.com/global2000 >.

Fundación de la Familia Kaiser, *2018 Employer Health Benefits Survey* , 2018, disponible en <www.kff.org/health-costs/report/2018-employer-health-benefits-survey/ >.

GALLMAN , ROBERT E ., «Trends in the Size Distribution of Wealth in the Nineteenth Century: Some Speculation», *Six Papers on the Size Distribution of Wealth and Income* , Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1969, pp. 1-30.

GARBINTI , BERTRAND , JONATHAN GOUPILLE - LEBRET y THOMAS PIKETTY , «Income inequality in France, 1900-2014: Evidence from Distributional National Accounts (DINA)», *Journal of Public Economics* , n.º 162, 2018, pp. 63-77.

GATES , BILL , «GDP Is a Terrible Way to Measure a Country's Economy», *Slate* , 9 de mayo de 2013.

GOLDIN , CLAUDIA , LAWRENCE F . KATZ e ILYANA KUZIEMKO , «The Homecoming of American College Women: The Reversal of the College Gender Gap», *Journal of Economic Perspectives* , vol. 20, n.º 4, 2006, pp. 133-156.

GUYTON , JOHN , PATRICK LANGETIEG , DANIEL RECK , MAX RISCH y GABRIEL ZUCMAN , «Tax Evasion by the Wealthy: Measurement and Implications», documento de trabajo de UC Berkeley, 2019.

HALL , CHALLIS A ., *Effects of Taxation on Executive Compensation and Retirement Plans* , vol. 3, División de Investigación, Escuela de Posgrado de Administración de Empresas, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1951.

HALL , ROBERT , y ALVIN RABUSHKA , *The Flat Tax* , Stanford, California, Hoover Institution Press, 1985.

HODGE , SCOTT A ., «"The Missing Profits of Nations" Mistakes Tax Competition for Tax Evasion», Fundación de Impuestos, Dato Fiscal n.º 607, 2018.

HOLMES , GEORGE K ., «The Concentration of Wealth», *Political Science Quarterly* , vol. 8, n.º 4, 1893.

HUBMER , JOACHIM , PER KRUSELL y ANTHONY A . SMITH JR ., «The Historical Evolution of the Wealth Distribution: A Quantitative-Theoretic Investigation», documento de trabajo n.º 23.011 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 2016.

HURET , ROMAIN D ., *American Tax Resisters* , Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014.

Instituto de Política Tributaria y Económica, *Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States* , 6.ª ed., Washington D.C., ITEP, 2018, disponible en <https://itep.org/whopays/ >.

JAKOBSEN , KATRINE , KRISTIAN JAKOBSEN , HENRIK KLEVEN y GABRIEL ZUCMAN , «Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence from Denmark», documento de trabajo n.º 24.371 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, publicado en el *Quarterly Journal of Economics* , vol. 135, n.º 1, 2020.

JOHANNESEN , NIELS , y GABRIEL ZUCMAN , «The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown», *American Economic Journal: Economic Policy* , vol. 6, n.º 1, 2014, pp. 65-91.

JOHNSTON , DAVID CAY , *Perfectly Legal: The Covert Campaign to Rig Our Tax System to Benefit the Super Rich–and Cheat Everybody Else* , Nueva York, Portfolio Books, 2003.

JUDD , KENNETH L ., «Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model», *Journal of Public Economics* , vol. 28, n.º 1, 1985, pp. 59-83.

KAMAL , RABAH , y CYNTHIA COX , «How Do Healthcare Prices and Use in the U.S. Compare to Other Countries?», Peterson-Kaiser Health System Tracker, 8 de mayo de 2018.

KERTSCHER , THOMAS , «Paul Ryan Claims 1986 Tax Reform, Like the Current One, Had Low Public Support Just Before Passage», *Politifact* , 18 de diciembre de 2017.

KIEL , PAUL , y JESSE EISINGER , «How the IRS Was Gutted», *ProPublica* , 11 de diciembre de 2018.

—, y JESSE EISINGER , «The IRS Tried to Take on the Ultrawealthy. It Didn't Go Well», *ProPublica* , 5 de abril de 2019.

KLEINBARD , EDWARD D ., «Stateless Income», *Florida Tax Review* , vol. 11, n.º 9, 2011, pp. 699-774.

KLEVEN , HENRIK , CAMILLE LANDAIS , JOHANNA POSCH , ANDREAS STEINHAUER y JOSEF ZWEIMÜLLER , «Child Penalties Across Countries: Evidence and Explanations», *AEP Papers and Proceedings* , n.º 109, 2019, pp. 122-126.

—, MARTIN KNUDSEN , CLAUS KREINER , SOREN PEDERSEN y EMMANUEL SAEZ , «Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark», *Econometrica* , vol. 79, n.º 3, 2011, pp. 651-692.

—, y ESBEN ANTON SCHULTZ , «Estimating Taxable Income Responses using Danish Tax Reforms», *American Economic Journal: Economic Policy* , vol. 6, n.º 4, 2014, pp. 271-301.

KOPCZUK , WOJCIECH , y EMMANUEL SAEZ , «Top Wealth Shares in the United States, 1916-2000: Evidence from Estate Tax Returns», *National Tax Journal* , vol. 57, n.º 1, 2004, pp. 445-487.

KUZIEMKO , ILYANA , MICHAEL I . NORTON , EMMANUEL SAEZ y STEFANIE STANTCHEVA , «How Elastic are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments», *American Economic Review* , vol. 105, n.º 4, 2015, pp. 1478-1508.

KUZNETS , SIMON , *Shares of Upper Income Groups in Income and Saving* , Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1953.

LANDAIS , CAMILLE , THOMAS PIKETTY y EMMANUEL SAEZ , *Pour une révolution fiscale–un impôt sur le revenu pour le 21* e *siècle* , Le Seuil, République des Idées, 2011.

LERNER , EUGENE , «Money, Prices and Wages in the Confederacy, 1861-65», *Journal of Political Economy* , vol. 63, n.º 1, 1955, pp. 20-40.
LEWELLEN , WILBUR G ., *Executive Compensation in Large Industrial Corporations* , Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1968.
LINDERT , PETER H ., «Three Centuries of Inequality in Britain and America», en Anthony B. Atkinson y François Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution* , vol. 1, Ámsterdam, Elsevier Science, North-Holland, 2000, pp. 167-216.
MADISON , JAMES , «Parties», *National Gazette* , 23 de enero de 1792.
—, «Political Observations», 20 de abril de 1795, en *Letters and Other Writings of James Madison* , vol. 4, Filadelfia, J. B. Lippincott & Co., 1865.
MADRIAN , BRIGITTE C ., y DENNIS F . SHEA , «The Power of Suggestion: Inertia in 401 (k) Participation and Savings Behavior», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 116, n.º 4, 2001, pp. 1149-1187.
MARTIN , ISAAC WILLIAM , *Rich People's Movements: Grassroots Campaigns to Untax the One Percent* , Oxford, Oxford University Press, 2015.
MAYER , JANE , *Dark Money: The Hidden History of the Billionaires Behind the Rise of the Radical Right* , Nueva York, Anchor Books, 2017.
MCCORMICK , JOHN , «Koch-Backed Groups Are Selling Trump's Tax Cuts Door-to-Door Ahead of the Midterms», *Bloomberg Businessweek* , 2 de mayo de 2018.
MEHROTRA , AJAY K ., *Making the Modern American Fiscal State: Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation, 1877-1929* , Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
MEYER , GREGORY , y NEIL HUME , «Cargill Guards Private Life in 150th Year», *Financial Times* , 19 de abril de 2015.
MOFFITT , ROBERT , y MARK WILHELM , «Taxation and the Labor Supply Decisions of the Affluent», en Joel Slemrod, ed., *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich* , Nueva York, Russell Sage Foundation, 2000, pp. 193-234.
MOUTON , BRENT R ., «The Measurement of Output, Prices, and Productivity–What's Changed Since the Boskin Commission?», Brookings Institution, 25 de julio de 2018.
MUSGRAVE , RICHARD A ., «Short of Euphoria», *Journal of Economic Perspectives* , vol. 1, n.º 1, 1987, pp. 59-71.
NORTON - TAYLOR , DUNCAN , «How Top Executives Live», *Fortune* , julio de 1955, disponible en <http://fortune.com/2012/05/06/how-top-executives-live-fortune-1955/ >.
Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, «National Compensation Survey. Healthcare Benefits: Access, Participation, and Take-up Rates, 2018», disponible en <www.bls.gov/ncs/ebs/benfits/2017/ownership/civilian/table09a.htm >.
Oficina del Censo de Estados Unidos, *Historical Statistics of the United States, 1789-1945* , Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina del Censo, 1949.
—, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970* , Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina del Censo, 1975.
Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, «The Distribution of Household Income, 2015», Washington D.C., Government Printing Office, 2018.
OKNER , BENJAMIN A ., y JOSEPH A . PECHMAN , «Who Paid the Taxes in 1966?», *American Economic Review* , vol. 64, n.º 2, 1974, pp. 168-174.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), «Board-Level Employee Representation», *Collective Bargaining* , París, OECD Press, 2017.

—, Automatic Exchange Portal. Country-Specific Information on Country-by-Country Reporting Implementation, París, OECD Press, 2018, disponible en <www.oecd.org/tax/automatic-exchange/country-specific-information-on-country-by-country-reporting-implementation.htm >.
—, *International Migration Outlook 2018* , París, OECD Press, 2018b.
—, *Revenue Statistics 2018* , París, OECD Press, 2018c.
—, *Taxing Wages 2019* , París, OECD Press, 2019.
—, «Base erosion and profit shifting. Country-by-Country exchange relationships», París, OECD Press, 2019b, disponible en <www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm >.
—, «Health Statistics», París, OECD Press, 2019c, disponible en <www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm >.
—, Global Tax Statistics Database, París, OECD Press, 2019d, disponible en <www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm >.
—, Education Spending, París, OECD Press, 2019e, disponible en <https://data.oecd.org/eduresource/education-spending.htm >.
PALAN , RONEN , «Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty», *International Organization* , vol. 56, n.º 1, 2002, pp. 151-176.
PECHMAN , JOSEPH A ., «Tax Reform: Theory and Practice», *Journal of Economic Perspectives* , vol. 1, n.º 1, 1987, pp. 11-28.
PERLSTEIN , RICK , *Before the Storm: Barry Goldwater and the Unmaking of the American Consensus* , Nueva York, Hill and Wang, 2001.
PHILLIPS , RICHARD , MATT GARDNER , ALEXANDRIA ROBINS y MICHELLE SURKA , *Offshore Shell Games 2017: The Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies* , Instituto de Política Tributaria y Económica y U.S. PIRG Education Fund, 2017.
PIKETTY , THOMAS , *Capital in the 21st Century* , Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014. [Hay trad. cast.: *El capital en el siglo* XXI , Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014.]
—, *Capital et idéologie* , París, Le Seuil, 2019. [Hay trad. cast.: *Capital e ideología* , Barcelona, Deusto, 2019.]
—, y EMMANUEL SAEZ , «Income Inequality in the United States, 1913-1998», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 118, n.º 1, 2003, pp. 1-39.
—, y EMMANUEL SAEZ , «A Theory of Optimal Inheritance Taxation», *Econometrica* , vol. 81, n.º 5, 2013, pp. 1851-1886.
—, y EMMANUEL SAEZ , «Optimal Labor Income Taxation», en Alan Auerbach, Raj Chetty, Martin Feldstein y Emmanuel Saez, eds., *Handbook of Public Economics* , vol. 5, pp. 391-474, Ámsterdam, Elsevier-North Holland, 2013b.
—, EMMANUEL SAEZ y GABRIEL ZUCMAN , «Distributional National Accounts: Methods and Estimates for the United States», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 133, n.º 1, 2018, pp. 553-609.
—, EMMANUEL SAEZ y STEFANIE STANTCHEVA , «Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities», *American Economic Journal: Economic Policy* , vol. 6, n.º 1, 2014, pp. 230-271.
—, y GABRIEL ZUCMAN , «Capital Is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 129, n.º 3, 2014, pp. 1255-1310.
—, y GABRIEL ZUCMAN , «Wealth and Inheritance in the Long Run», en Anthony B. Atkinson y François Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution* , vol. 2, 1303-1368, Ámsterdam,

Elsevier Science, North Holland, 2015, pp. 1303-1368.
PIRTTILÄ , JUKKA , y HÅKAN SELIN , «Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993», *Scandinavian Journal of Economics* , vol. 113, n.º 1, 2011, pp. 120-144.
PLAGGE , ARND , KENNETH SCHEVE y DAVID STASAVAGE , «Comparative Inheritance Taxation Database», Universidad de Yale, Archivo de datos de la Institución de Estudios Sociales y Políticos (ISPS), 2011.
POMEROY , ELTWEED , «The Concentration of Wealth», *Arena* , n.º 6, 1896, p. 82.
ProPublica, *Gutting the IRS: Who Wins When a Crucial Agency Is Defunded* , ProPublica series, 2018-2019.
RAMSEY , FRANK P ., «A Contribution to the Theory of Taxation», *Economic Journal* , vol. 37, n.º 145, 1927, pp. 47-61.
RAUB , BRIAN , BARRY JOHNSON y JOSEPH NEWCOMB , «A Comparison of Wealth Estimates for America's Wealthiest Decedents Using Tax Data and Data from the Forbes 400», *National Tax Association Proceedings* , CIII Conferencia Anual sobre Tributación, 2010, pp. 128-135.
RAWLS , JOHN , *A Theory of Justice* , Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971. [Hay trad. cast.: *Teoría de la justicia* , Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1997.]
REEVES , RICHARD , *Dream Hoarders–How the American Upper Middle Class Is Leaving Everyone Else in the Dust, Why That Is a Problem, and What to Do About It* , Washington D.C., Brookings Institution Press, 2017.
ROMANOV , DMITRI , «The Corporation as a Tax Shelter: Evidence from Recent Israeli Tax Changes», *Journal of Public Economics* , vol. 90, n.º 10-11, 2006, pp. 1939-1954.
ROSENTHAL , STEVEN M ., y LYDIA S . AUSTIN , «The Dwindling Taxable Share of U. S. Corporate Stock», *Tax Notes* , 16 de mayo de 2016.
SAEZ , EMMANUEL , «Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates», *Review of Economic Studies* , vol. 68, n.º 1, 2001, pp. 205-229.
—, «Reported Incomes and Marginal Income Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications», en James Poterba, ed., *Tax Policy and the Economy* , vol. 18, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004.
—, JOEL SLEMROD y SETH GIERTZ , «The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review», *Journal of Economic Literature* , vol. 50, n.º 1, 2012, pp. 3-50.
—, y GABRIEL ZUCMAN , «Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence form Capitalized Income Tax Data», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 131, n.º 2, 2016, pp. 519-578.
—, y GABRIEL ZUCMAN , «Clarifying Distributional Tax Incidence: Who Pays Current Taxes vs. Tax Reform Analysis», documento de trabajo de UC Berkeley, 2019.
—, y GABRIEL ZUCMAN , «Progressive Wealth Taxation», *Brookings Papers on Economic Activity* , 2019b.
—, y GABRIEL ZUCMAN , «A National Income Tax», documento de trabajo de UC Berkeley, 2019c.
—, y STEFANIE STANTCHEVA , «A Simpler Theory of Optimal Capital Taxation», *Journal of Public Economics* , n.º 162, 2018, pp. 120-142.

SCHEVE , KENNETH , y DAVID STASAVAGE , *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe* , Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2017.

SELIGMAN , EDWIN , «The Income Tax», *Political Science Quarterly* , vol. 9, n.º 4, 1894, pp. 610-648.

SLEMROD , JOEL , *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986* , Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1990.

—, «Cheating Ourselves. The Economics of Tax Evasion», *Journal of Economic Perspectives,* vol. 21, n.º 1, 2007, pp. 25-48.

—, y JON BAKIJA , *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate Over Taxes* , 5.ª ed., Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2017.

SPAHR , CHARLES , *An Essay on the Present Distribution of Wealth in the United States* , Nueva York, TY Crowell, 1896.

TELES , STEVEN , *The Rise of the Conservative Legal Movement: The Battle for Control of the Law* , Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2012.

THALER , RICHARD H ., *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics* , Nueva York, W. W. Norton, 2015. [Hay trad. cast.: *Todo lo que he aprendido con la psicología económica. El encuentro entre la economía y la psicología, y sus implicaciones para los individuos* , Barcelona, Deusto, 2016.]

—, y CASS R . SUNSTEIN , *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* , New Haven, Connecticut, Yale University Press, 2008. [Hay trad. cast.: *Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad* , Barcelona, Taurus, 2017.]

THORNDIKE , JOSEPH J ., «Historical Perspective: Pecora Hearings Spark Tax Morality, Tax Reform Debate», *Tax Notes* , n.º 101, 10 de noviembre de 2003.

TODER , ERIC , «Explaining the TCJA's International Reforms», Centro de Política Fiscal, Instituto Urbano e Institución Brookings, 2 de febrero de 2018.

TØRSLØV , THOMAS , LUDVIG WIER y GABRIEL ZUCMAN , «The Missing Profits of Nations», documento de trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, n.º 24.701, 2018.

VENTRY , DENNIS J ., «Tax Shelter Opinions Threatened the Tax System in the 1970s», *Tax Notes* , n.º 111, 22 de mayo de 2006, p. 947.

VIARD , ALAN , y ROBERT CARROLL , *Progressive Consumption Taxation: The X Tax Revisited* , Washington D.C., AEI Press, 2012.

WANG , BEN , «Supplying the Tax Shelter Industry: Contingent Fee Compensation for Accountants Spurs Production», *Southern California Law Review* , n.º 76, 2002, pp. 1237-1273.

WARTZMAN , RICK , *The End of Loyalty: The Rise and Fall of Good Jobs in America* , Nueva York, PublicAffairs, 2017.

WATSON , GARRETT , «Resisting the Allure of Gross Receipts Taxes: An Assessment of Their Costs and Consequences», Fundación de Impuestos, Dato Fiscal n.º 634, febrero de 2019.

WEARDEN , GRAEME , y LARRY ELLIOTT , «Google CEO: We're Happy to Pay More Tax», *The Guardian* , 24 de enero de 2018.

WITTERS , DAN , «U.S. Uninsured Rate Rises to Four-Year High», *Gallup* , 23 de enero de 2019.

WOLFF , EDWARD , *Top Heavy: A Study of Increasing Inequality of Wealth in America* , Nueva York, The Twentieth Century Fund Press, 1995.

—, «Time for a Wealth Tax?», *Boston Review* , 1 de febrero de 1996.

WRIGHT , RONALD , *A Short History of Progress* , Toronto, House of Anansi, 2004. [Hay trad. cast.: *Breve historia del progreso. ¿Hemos aprendido por fin las lecciones del pasado?* , Barcelona, Tendencias, 2006.]

WRIGHT , THOMAS , y GABRIEL ZUCMAN , «The Exorbitant Tax Privilege», documento de trabajo n.º 24.983 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 2018.

ZUCMAN , GABRIEL , «The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?», *Quarterly Journal of Economics* , vol. 128, n.º 3, 2013, pp. 1321-1364.

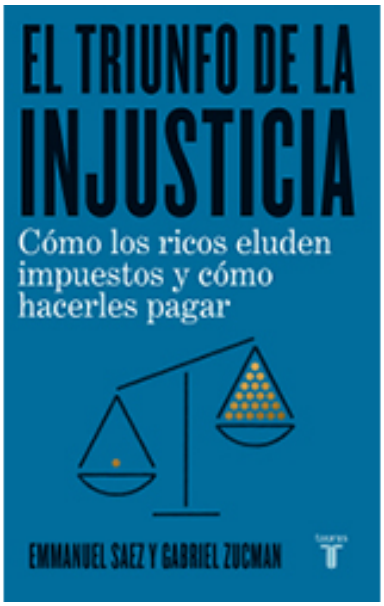
—, «Taxing Across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits», *Journal of Economic Perspectives* , vol. 28, n.º 4, 2014, pp. 121-148.

—, *The Hidden Wealth of Nations* , Chicago, University of Chicago Press, 2015. [Hay trad. cast.: *La riqueza oculta de las naciones. Investigación sobre los paraísos fiscales* , Barcelona, Pasado & Presente, 2014.]

—, «Global Wealth Inequality», *Annual Review of Economics* , n.º 11, 2019, pp. 109-138.

ZWIJNENBURG , JORRIT , SOPHIE BOURNOT y FEDERICO GIOVANNELLI , «Expert Group on Disparities within a National Accounts framework–Results from a 2015 exercise», documento de trabajo n.º 76 de la OCDE, 2017.

Una reinvención visionaria y pragmática de los impuestos, y una hoja de ruta para alcanzar la justicia social.



La desigualdad desbocada que padecemos tiene un claro motor: un sistema fiscal injusto. Por primera vez en más de un siglo, a los multimillonarios estadounidenses se les aplican hoy tasas impositivas más bajas que a ningún otro grupo social. Mientras tanto, a la clase media se le pide un esfuerzo contributivo mayor. Emmanuel Saez y Gabriel Zucman, dos economistas que han revolucionado el estudio de la desigualdad, analizan las decisiones (y los pecados de indecisión) que han llevado a semejante triunfo de la injusticia fiscal. Combinando el análisis histórico y las aportaciones económicas más punteras con una prosa amena y sin jerga, Saez y Zucman muestran cómo el fin de la progresividad de los impuestos termina por sacudir los cimientos de la democracia.

Estados Unidos, que estuvo a la vanguardia de la lucha por la justicia fiscal, ha dado la espalda a su propia tradición. Si queremos evitar que Europa

caiga en una deriva injusta y oligárquica como la que ha llevado a Donald Trump al poder, es urgente actuar. Aunque el deterioro de la escalada fiscal en un contexto de aumento de las desigualdades ha sido especialmente exacerbado en ese lado del Atlántico, no es en absoluto específico de Estados Unidos. La injusticia fiscal, uno de los grandes fracasos políticos de nuestro tiempo, es un fenómeno global que exige soluciones integrales.

«Sin impuestos no hay cooperación, ni prosperidad ni destino común; no hay ni tan siquiera una nación que necesite un presidente.»

La crítica ha dicho:
«Armados con datos nuevos y sorprendentes, Saez y Zucman proponen soluciones audaces. Brillantemente razonado, es una contribución esencial al debate económico y político global del siglo XXI .»
Thomas Piketty

«El libro más importante sobre política gubernamental que he leído en mucho tiempo.»
David Leonhardt, *The New York Times*

«Una argumentación sólida, un trabajo titánico, una aportación insoslayable al debate.»
Le Monde

«Un libro importante escrito por dos figuras clave.»
Financial Times

«Convincente, razonado y práctico, ofrece soluciones políticas claras y persuasivas para cambiar la dirección de la sociedad misma. Esperanzador y esencial para cualquier persona interesada en defender la democracia liberal. Sus recomendaciones, elegantemente formuladas, permitirían retomar el control, pero esta vez de verdad.»
The Guardian

Emmanuel Saez es catedrático de Economía y director del Centro para el Crecimiento Equitativo de la Universidad de California, Berkeley. Su investigación se centra en la política fiscal y la desigualdad tanto desde un punto de vista teórico como empírico.

Gabriel Zucman es catedrático de Economía y políticas públicas en la Universidad de California, Berkeley. Su investigación analiza la acumulación y distribución de la riqueza a través de una perspectiva global e histórica. Es autor de *La riqueza oculta de las naciones,* traducido a dieciocho idiomas.

Título original: *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*

Edición en formato digital: enero de 2021

© 2019, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman
© 2021, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.U.
Travessera de Gràcia, 47-49. 08021 Barcelona
© 2021, Pablo Hermida Lazcano, por la traducción

Diseño de portada: Penguin Random House Grupo Editorial a partir del diseño original de Milan Bozic para Norton

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección del *copyright* .
El *copyright* estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva.
Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes del *copyright* al no reproducir ni distribuir ninguna parte de esta obra por ningún medio sin permiso.
Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, http://www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ISBN: 978-84-306-2394-5

Composición digital: MT Color & Diseño, S.L.
www.mtcolor.es

Facebook: PenguinEbooks
Facebook: taurusedítorial
Twitter: @taurusedítorial
Instagram: @PenguinLibros
Youtube: PenguinLibros

NOTAS

1. RENTA E IMPUESTOS EN ESTADOS UNIDOS

[1] Para los detalles completos sobre las estadísticas comentadas en este capítulo, véase el apéndice disponible en línea en <taxjusticenow.org>.>.
[2] Barbier (2014).
[3] Reeves (2017).
[4] Alvaredo *et al* . (2018). Todos los datos están disponibles en línea en la World Inequality Database en <wid.world>.
[5] Los derechos arancelarios van camino de alcanzar los 75.000 millones de dólares en 2019, lo que duplica los 38.000 millones recaudados en 2017 (Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina de Análisis Económicos, Cuentas Nacionales de Ingreso y Producto de Estados Unidos, Tabla 3.2, 2019-Q1). Sin embargo, los impuestos totales sobre el consumo, incluidas todas las instancias del Gobierno, superan los 800.000 millones de dólares (*ibid* ., Tabla 3.5, 2017, impuestos totales sobre la producción y las importaciones excluyendo los impuestos sobre la propiedad).
[6] Departamento del Tesoro de Estados Unidos (2018).
[7] Okner y Pechman (1974). Las agencias federales (la Oficina del Presupuesto del Congreso, el Tesoro de Estados Unidos o el Comité Conjunto sobre Tributación) y los laboratorios de ideas (como el Centro de Política Fiscal) realizan estadísticas sobre la distribución de los impuestos federales por grupos de renta, pero ignoran los impuestos estatales y locales. Véase, p. ej., Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos (2018). El Instituto de Política Tributaria y Económica (ITEP, por sus siglas en inglés) ha efectuado cálculos de la distribución de los impuestos estatales y locales en los últimos años (Instituto de Política Tributaria y Económica, 2018). Piketty, Saez y Zucman (2018) distribuyen todos los impuestos, y los resultados presentados en este capítulo actualizan y mejoran este estudio.
[8] Analizamos con detalle este asunto en Saez y Zucman (2019).
[9] En la parte inferior de la distribución, los individuos no obtienen ingresos del trabajo, del capital ni de las pensiones, sino solamente de transferencias; pagan los impuestos sobre el consumo con estos ingresos de transferencias, lo que conduce a altas tasas impositivas cuando se expresan como una fracción de los ingresos antes de impuestos. Nosotros evitamos este problema restringiendo nuestra población a los adultos con unos ingresos antes de impuestos superiores a la mitad del salario mínimo federal anual (7.250 dólares al año). El tipo impositivo medio en esa población es casi idéntico al tipo impositivo macroeconómico.
[10] En 1950, el salario mínimo era de 0,75 dólares por hora o 1.500 dólares al año en un empleo a tiempo completo (50 semanas × 40 horas × 0,75 dólares). La renta nacional por adulto en 1950 era de 2.660 dólares.
[11] Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019) para una descripción de los impuestos sobre los salarios en Francia.
[12] El Instituto de Política Tributaria y Económica (2018) ofrece las estimaciones más completas de la progresividad de los impuestos estatales y locales.
[13] En las cuentas nacionales, los ingresos tributarios corporativos federales descendieron de 285.000 millones de dólares en 2017 a 158.000 millones en 2018 (Oficina del Censo de Estados Unidos, 2019, Tabla 3.2).

[14] Los empresarios pueden deducir (hasta el límite del 20% de su renta) el 2,5% de su capital social (excluyendo las tierras, los activos intangibles y las existencias) valorado a su precio de compra sin depreciación. Siempre que la tasa de retorno sobre su capital (la proporción de ingresos empresariales obtenidos respecto del valor de su capital social) sea inferior al 12,5% (2,5%/20%), la deducción es ilimitada.
[15] Landais, Piketty y Saez (2011) y Bozio *et al.* (2018).

2. DE BOSTON A RICHMOND

[1] La tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta llegó incluso al 92% en 1952 y 1953.
[2] Los investigadores han recurrido a los registros del impuesto sobre la propiedad de las colonias para elaborar estadísticas sobre la desigualdad en la América de la preguerra. Las colonias del norte tenían niveles de desigualdad sustancialmente inferiores a los de Inglaterra (Lindert, 2000).
[3] Einhorn (2006).
[4] *Id.*
[5] El autor canadiense Ronald Wright atribuye este dicho a John Steinbeck (Wright, 2004), pero es probable que se trate de una paráfrasis.
[6] La Ley de Ingresos de 1861 estableció el primer impuesto federal sobre la renta con un tipo del 3% para los ingresos superiores a 800 dólares, pero no incluía un mecanismo de recaudación y jamás se aplicó. Fue derogada y reemplazada por la Ley de Ingresos de 1862.
[7] En 1860, había alrededor de 31 millones de habitantes en los Estados Unidos continentales (Oficina del Censo de Estados Unidos, 1949, serie B2). La renta nacional de Estados Unidos rondaba los 5.000 millones de dólares estadounidenses actuales (las Estadísticas Históricas de Estados Unidos indican un total de «ingresos de la producción privada» de 4.100 millones de dólares en 1859 en la serie A154, que probablemente se sitúen ligeramente en el límite inferior y hayan de ajustarse al alza para la pequeña cantidad de la producción pública) y, por consiguiente, la renta media per cápita rondaba los 150 dólares en 1860, es decir, una cuarta parte del umbral de exención de 600 dólares. Desde 1860 hasta 1864, el índice de precios creció en torno al 75% (Atack y Passell, 1994, p. 367, Tabla 13.5), por lo que la renta media per cápita alcanzó los 250 dólares aproximadamente en 1864.
[8] Huret (2014), p. 25.
[9] El índice de precios se multiplicó por un factor próximo a cuarenta entre 1860 y 1864 en los Estados Confederados, pero aumentó solamente alrededor del 75% en la Unión. Para los datos sobre la Confederación, Lerner (1955); sobre la Unión, Atack y Passell (1994), p. 367, Tabla 13.5.
[10] Huret (2014), pp. 40-41.
[11] Oficina del Censo de Estados Unidos (1975), series Y353-354.
[12] Holmes (1893).
[13] Spahr (1896), Pomeroy (1896) y Gallman (1969).
[14] Lindert (2000).
[15] Seligman (1894).
[16] Huret (2014), p. 85.
[17] Véanse Mehrotra (2013) y Scheve y Stasavage (2017).
[18] Según los cálculos disponibles, el 10% más adinerado poseía el 9% de la riqueza total en Europa en vísperas de la Primera Guerra Mundial, frente a aproximadamente el 75% en Estados Unidos (Piketty, 2014; Piketty y Zucman, 2015).
[19] Fisher (1919).
[20] Einhorn (2006), cap. 6.
[21] Plagge, Scheve y Stasavage (2011), p. 14.
[22] Véase Piketty, Saez y Stantcheva (2014) para la presentación de este modelo teórico y su cálculo utilizando los datos actuales.

[23] Kuznets (1953) fue el pionero en la creación de las proporciones máximas de ingresos empleando las estadísticas del impuesto sobre la renta individual. Véase Piketty y Saez (2003) para las estimaciones actuales de las proporciones máximas de ingresos fiscales. Las estadísticas citadas aquí se refieren al 0,01% más rico de la proporción de ingresos, excluyendo las ganancias del capital.
[24] Para una descripción detallada de cómo contabilizamos los ingresos libres de impuestos y de los resultados completos, véase Piketty, Saez y Zucman (2018).
[25] Norton-Taylor (1955).

3. CÓMO TRIUNFA LA INJUSTICIA

[1] Cuatro encuestas realizadas por ABC y Gallup a finales de 1986 mostraban que el respaldo público a la Ley de Reforma Tributaria de 1986 era, en el mejor de los casos, tibio, con índices de aprobación de entre el 22 y el 40%, y con una proporción considerable de ciudadanos que no tenían una opinión al respecto. Los porcentajes de aprobación/desaprobación/no sabe-no contesta en cada una de las cuatro encuestas fueron 22/15/63, 22/15/63, 38/36/26, 40/34/26 (Kertscher, 2017).
[2] Crystal (1992) muestra que la remuneración de los ejecutivos se disparó tras la Ley de Reforma Tributaria de 1986. Hubmer, Krusell y Smith (2016) sostienen que esta ley ha desempeñado un papel clave en el aumento de la concentración de la riqueza en Estados Unidos. Véase también Piketty, Saez y Zucman (2018).
[3] Véase, p. ej., el simposio sobre la Ley de Reforma Tributaria de 1986 en el *Journal of Economic Perspectives* en 1987 (en línea en <https://www.aeaweb.org/issues/256>). Incluso los estudiosos que están a favor de la tributación progresiva, como Joseph Pechman o Richard Musgrave, acaban apoyando en líneas generales la reforma tributaria, o al menos reconocen su inevitabilidad (Pechman, 1987; Musgrave, 1987).>). Incluso los estudiosos que están a favor de la tributación progresiva, como Joseph Pechman o Richard Musgrave, acaban apoyando en líneas generales la reforma tributaria, o al menos reconocen su inevitabilidad (Pechman, 1987; Musgrave, 1987).
[4] Sobre la Sociedad Mont Pelerin, Burgin (2012). Sobre la rebelión fiscal de los ricos, Martin (2015). Sobre Goldwater, véase Perlstein (2001). Sobre el papel de las fundaciones conservadoras, véanse Mayer (2017) y Teles (2012).
[5] Margaret Thatcher, entrevista para *Woman's Own* , septiembre de 1987.
[6] Véanse Slemrod (2007) y Slemrod y Bakija (2017), cap. 5, para una discusión sobre la evasión de impuestos y la recaudación fiscal.
[7] Desde 1922, cuando se introdujeron por primera vez los tipos impositivos preferenciales sobre las ganancias de capital, el tipo impositivo máximo sobre estas ganancias a largo plazo ha sido siempre inferior al 40%. La tasa impositiva máxima fue del 25% desde 1942 hasta 1964, la época de las tasas marginales máximas cuasiconfiscatorias del impuesto sobre la renta.
[8] Ajenos a esa norma social, los economistas no acertaban a comprender por qué las empresas estaban pagando dividendos y se referían a esta práctica como el «puzle de los dividendos» (véase, p. ej., Black, 1976).
[9] Hall (1951), p. 54. Lewellen (1968), el clásico sobre la remuneración de los ejecutivos a partir de los años sesenta, ignora por completo los beneficios corporativos, percibidos como insignificantes.
[10] Un extenso artículo en *Fortune* en 1955 describía cómo vivían los altos ejecutivos (Norton-Taylor, 1955). La única mención de los beneficios corporativos es el siguiente pasaje: «Una práctica habitual es que el presidente de una empresa, en su camino a Nueva York en el avión de la compañía, llene los asientos vacíos con sus familiares y amigos. El viaje de regreso puede incluir un desvío hacia Canadá para pescar». Esto puede compararse con las evidencias anecdóticas de los beneficios corporativos actuales, como la gala en el palacio de Versalles pagada por el fabricante de automóviles Renault (por más de seiscientos mil euros) en 2014, con motivo del sexagésimo cumpleaños del entonces presidente ejecutivo de Renault Carlos Ghosn (oficialmente para celebrar el decimoquinto aniversario de la alianza entre Renault y Nissan).

[11] Comité Conjunto Estadounidense sobre Evasión y Elusión Fiscal (1937).
[12] Fack y Landais (2016), gráficos 4.5 y 4.7.
[13] Wang (2002), p. 1252.
[14] Los autores realizan estos cálculos utilizando los datos disponibles sobre el impuesto sobre la renta, publicados por la división de Estadística de la Renta del IRS.
[15] Más aún, las pérdidas empresariales de las actividades pasivas (en las que el contribuyente poseía solamente una parte de la empresa y no desempeñaba ninguna actividad significativa en la gestión del negocio) solo serían deducibles de las ganancias empresariales procedentes de actividades pasivas similares. Para un análisis más detallado, véase Auerbach y Slemrod (1997).
[16] Thorndike (2003).
[17] En el libro de 2003 de David Cay Johnston *Perfectly Legal* (Perfectamente legal), se describe el aumento de la elusión fiscal por parte de los ricos desde mediados de los años setenta.
[18] Ventry (2006).
[19] Estas estadísticas sobre auditorías las publica cada año el IRS y están disponibles en línea (Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Servicio de Impuestos Internos, 2018, Tabla 9a, para el año 2018, y Tesoro de Estados Unidos, Servicio de Impuestos Internos, 1975, Tabla 2, p. 89, para el año 1975). La serie de informes *Gutting the IRS* (Destripando el IRS) (ProPublica, 2018-2019) utiliza estas estadísticas para documentar las drásticas reducciones de las actividades recaudatorias del IRS en las últimas décadas.
[20] Es posible inferir la distribución de la riqueza entre la totalidad de la población a partir de las estadísticas de los impuestos sobre sucesiones utilizando el método multiplicador de herencias, en el que la riqueza al morir se pondera en función del inverso de la tasa de mortalidad dependiente de la edad, el género y la riqueza. Para un análisis y una evaluación detallados, véase Saez y Zucman (2016).
[21] Raub, Johnson y Newcomb (2010).
[22] Véase Cooper (1979) para una descripción de la elusión del impuesto sobre sucesiones en los años sesenta y setenta.
[23] Kopczuk y Saez (2004), Tabla 1, columna 2.
[24] Donald Trump ofrece una vívida ilustración de la elusión del impuesto sobre sucesiones, tal como documenta *The New York Times* (Barstow, Craig y Buettner, 2018).
[25] La literatura académica sobre la evasión fiscal descubre pequeños efectos de los tipos impositivos marginales sobre la evasión fiscal, pero efectos enormes de la aplicación de la ley sobre la evasión. Véase, p. ej., Kleven *et al.* (2011).
[26] Esto se conoce como el Programa de Investigación Nacional del IRS, anteriormente denominado «Programa de Medición del Cumplimiento de los Contribuyentes». Véase, p. ej., Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Servicio de Impuestos Internos (1996).
[27] Guyton *et al.* (2019).
[28] Esto se documenta en el caso de Estados Unidos en el Programa de Investigación Nacional (véase, p. ej., Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Servicio de Impuestos Internos, 1996). Kleven *et al* . (2011) analizan con más detalle este asunto en el contexto de Dinamarca.
[29] Alstadsæter, Johannesen y Zucman (2019) y Zucman (2019).
[30] Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (2016).
[31] Zucman (2013, 2015) y Alstadsæter, Johannesen y Zucman (2018).
[32] Johannesen y Zucman (2014) estudian el débil régimen de intercambio de información imperante con anterioridad al intercambio automático de datos bancarios. La incompleta red de tratados vigentes de intercambio de información transfronteriza podía ser sorteada por los evasores de impuestos utilizando cuentas *offshore* en paraísos fiscales incumplidores.

4. BIENVENIDOS A BERMULANDA

[1] Zucman (2014).
[2] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017).
[3] En Estados Unidos, los planes de representación de empleados y los sindicatos de empresa, órganos elegidos por los empleados que consultan con la dirección sobre temas laborales, desempeñaron un importante papel en las corporaciones desde la Primera Guerra Mundial hasta mediados de los años treinta (véase, p. ej., Wartzman, 2017).
[4] Wright y Zucman (2018).
[5] Zucman (2014).
[6] <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1288776/000119312504143377/d424b4.htm>.>.
[7] Drucker (2010) y Kleinbard (2011), pp. 707-714. Irlanda se ha comprometido a eliminar gradualmente hasta 2020 el esquema que permite que una empresa se establezca en el país, pero tenga su residencia fiscal en Bermudas.
[8] Bowers (2014).
[9] Wright y Zucman (2018).
[10] Véase Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Servicio de Impuestos Internos, Informe País por País (Formulario 8975) (2018, Año Fiscal 2016, Tabla 1A).
[11] Tørsløv, Wier y Zucman (2018) y Clausing (2016, 2019).
[12] Véase, por ejemplo, Phillips *et al* . (2017) para las estimaciones de cuántos beneficios tenían depositados en jurisdicciones extraterritoriales las empresas de la lista Fortune 500 en vísperas de la Ley de Empleos y Reducción de Impuestos.
[13] Véase, por ejemplo, Hodge (2018).
[14] Cook (2016).
[15] Wearden y Elliott (2018).
[16] Sobre la idea de la comercialización de la soberanía estatal, véase Palan (2002).
[17] Tørsløv, Wier y Zucman (2018).

5. LA ESPIRAL

[1] La renta obtenida por los trabajadores autónomos es mixta en el sentido de que corresponde conceptualmente tanto al pago por su trabajo (como el tiempo invertido en curar a los pacientes o en prestar servicios jurídicos) como a su capital (dispositivos médicos o activos intangibles como el valor de marca de un bufete de abogados, por ejemplo). La atribución al trabajo del 70% de los ingresos del trabajo por cuenta propia resulta un tanto arbitraria, pero, dado que la mayoría de los trabajadores son asalariados (no autónomos), la variación de este supuesto es en gran medida irrelevante.
[2] En los estados financieros públicos, los costes laborales totales no se declaran por separado (se agrupan con otros costes en la sección de «costes de bienes vendidos»). No obstante, sabemos que Apple tenía aproximadamente el equivalente a 132.000 empleados a tiempo completo en 2018 y, gracias a una nueva norma impulsada en 2018 por la Comisión del Mercado de Valores, que obligaba a las empresas a revelar la relación entre el sueldo del primer ejecutivo y del empleado medio, sabemos que el empleado medio de Apple percibía 55.000 dólares (excluyendo los beneficios complementarios como el seguro médico). Suponemos que los empleados ganaban un promedio de 95.000 dólares, a lo cual añadimos 20.000 dólares en prestaciones sanitarias y de jubilación, lo que arroja una remuneración total del trabajo de 15.000 millones de dólares aproximadamente. Sumamos esta cantidad a los 70.900 millones de dólares de «beneficio operativo» declarados en el informe 10-K de Apple de 2018, p. 38, para formar nuestra estimación del valor añadido de Apple (85.000 millones de dólares).
[3] Véase Piketty y Zucman (2014) para un análisis sistemático de las proporciones respectivas del capital y del trabajo a nivel macroeconómico en los distintos países y a lo largo del tiempo.

[4] En aras de la compleción, asignamos asimismo los impuestos sobre las ventas al trabajo y al capital, en proporción a la participación del trabajo y del capital en la renta nacional. Esto garantiza que el tipo impositivo macroeconómico medio sea igual a la suma de las tasas del trabajo y del capital, ponderadas en función de la participación respectiva del trabajo y del capital en la renta nacional.
[5] Según la Fundación de la Familia Kaiser, una resonancia magnética costaba cinco veces más en Estados Unidos (un promedio de 1.119 dólares) que en un país como Australia (215 dólares) en 2014. Una apendicectomía cuesta 15.930 dólares, el equivalente a un año entero de ingresos antes de impuestos del estadounidense medio en la mitad inferior de la distribución de la renta (Kamal y Cox, 2018).
[6] Encuesta sobre Prestaciones Sanitarias Empresariales de la Fundación de la Familia Kaiser, 2018; véase también la Encuesta Kaiser/HRET sobre las prestaciones sanitarias patrocinadas por los empleadores para las estadísticas que abarcan el periodo comprendido entre 1999 y 2017. La Encuesta sobre Prestaciones para los Empleados de la Oficina de Estadísticas Laborales muestra que en 2017 el 58% de los trabajadores recibió prestaciones sanitarias (Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, Encuesta Nacional de Compensaciones, 2018, Tabla 9). En 2017, había en Estados Unidos 150,5 millones de empleados a tiempo completo y a tiempo parcial (véase Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina de Análisis Económicos, 2019, Tabla 6.4D) y, de ellos, 87,3 millones con seguro médico y un coste medio por trabajador asegurado de doce mil dólares. El coste total de las primas de seguros de las prestaciones patrocinadas por los empleadores ascendió a 1,044 billones de dólares en 2017 (véase Centros de Servicios de Medicare y Medicaid de Estados Unidos, 2019, Tabla 05-06 de las Cuentas Nacionales de Gastos Sanitarios). Suponiendo una tasa de crecimiento nominal del 4% en el coste sanitario desde 2017 hasta 2019, esto supone 13.000 dólares por trabajador en 2019.
[7] Dafny (2010).
[8] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018c, 2019c).
[9] El coste total de las primas de seguros para las prestaciones patrocinadas por los empleadores representaba el equivalente al 6,2% de la renta nacional en 2017 (1,044 billones de dólares de los 16,756 billones de la renta nacional, véase Centros de Servicios de Medicare y Medicaid de Estados Unidos, 2019, Tabla 05-06 de las Cuentas Nacionales de Gastos Sanitarios, Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2019, Tabla 1.12). Dado que los costes sanitarios crecen más deprisa que la renta nacional, la cifra correspondiente a 2019 es algo superior al 6,2%.
[10] Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018c) para los tipos impositivos macroeconómicos en los distintos países de la OCDE.
[11] Piketty, Saez y Zucman (2018).
[12] Véase Piketty (2014) para un análisis de la interacción entre la tributación del capital, la tasa de retorno al capital y la desigualdad de riqueza a largo plazo.
[13] Las participaciones máximas de la riqueza se calculan capitalizando la renta del capital reflejada en las declaraciones de impuestos sobre la renta. Véanse Saez y Zucman (2016) y las series actualizadas de datos en Piketty, Saez y Zucman (2018).
[14] Estos resultados de cero impuestos sobre el capital se conocen como el «teorema de Atkinson-Stiglitz» (Atkinson y Stiglitz, 1976) y el «resultado de Chamley y Judd» (Chamley, 1986 y Judd, 1985). No obstante, estos resultados se basan en supuestos muy fuertes y poco realistas. En escenarios más realistas, los impuestos sobre el capital son ciertamente deseables (véanse, p. ej., Piketty y Saez, 2013, y Saez y Stantcheva, 2018).
[15] Piketty y Zucman (2014).
[16] Véase Saez y Zucman (2016) para una descripción detallada de la evolución de los ahorros y la riqueza del 90% con menos ingresos a lo largo del pasado siglo.
[17] Dos libros de amplia difusión ofrecen sendas visiones de conjunto de la literatura sobre la economía del comportamiento y resumen sus implicaciones para las políticas públicas: Thaler y

Sunstein (2008) y Thaler (2015).
[18] Este resultado fue establecido por vez primera por Madrian y Shea (2001) y ha sido reproducido en muchos estudios posteriores (véase, p. ej., Beshears *et al* ., 2009).
[19] Chetty *et al* . (2014).
[20] Esto resulta evidente, por ejemplo, en Dinamarca, que abolió su impuesto progresivo sobre la riqueza en 1997 y donde, sin embargo, no creció la desigualdad de la riqueza, ya que la tasa de ahorro adicional de los ricos fue compensada con creces por el incremento en el ahorro de la clase media, a raíz de los cambios en la normativa sobre las pensiones. Véase Jakobsen *et al* . (2020).
[21] Véase De Mooij y Ederveen (2003) para una revisión de la literatura empírica.
[22] McCormick (2018).
[23] Agostini *et al* . (2018).
[24] En Israel, véase Romanov (2006). En Suecia, véase Edmark y Gordon (2013). En Noruega, véase Alstadsæter (2010). En Finlandia, véase Pirttilä y Selin (2011).

6. CÓMO DETENER LA ESPIRAL

[1] Fondo Monetario Internacional (2019), Apéndice 1, p. 47.
[2] Tørsløv, Wier y Zucman (2018).
[3] Los cálculos disponibles sugieren que la remuneración en términos globales de los profesionales de la fijación de precios de transferencia ha rondado los 20.000 millones de dólares anuales en los últimos años; véase Tørsløv, Wier y Zucman (2018).
[4] Brennan y Buchanan (2000).
[5] Véanse, p. ej., Atkinson, Piketty y Saez (2011) y Piketty (2014).
[6] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018).
[7] Véase el apéndice en línea disponible en taxjusticenow.org
[8] Los ingresos del impuesto federal sobre sociedades descendieron desde 285.000 millones de dólares en 2017 hasta 158.000 millones en 2018 (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2019, Tabla 3.2). En los impuestos estatales sobre la renta corporativa, la caída es del 35% (de 338.000 millones de dólares en 2017 a 218.000 millones en 2018, *ibid* . Tabla 3.1).
[9] La reforma tributaria estadounidense de 2018 introdujo un embrión de tributación correctiva con la disposición conocida como GILTI (acrónimo inglés de «ingreso global derivado de activos intangibles de baja tributación»). De acuerdo con esta norma, los beneficios extranjeros de las multinacionales estadounidenses que se consideren anormalmente elevados (esto es, que excedan un 10% de rendimiento sobre el capital tangible) se gravan a una tasa impositiva mínima del 10,5% en Estados Unidos. No obstante, esta cláusula es insuficiente por dos razones fundamentales; que el tipo impositivo del 10,5% es excesivamente bajo y que el impuesto correctivo no se aplica país por país, sino sobre una base consolidada (lo cual significa que una empresa que registre beneficios en Bermudas, pero pague impuestos lo suficiente altos en Japón, puede eludirlo). Para más detalles, véase Toder (2018).
[10] Bloomberg (2017).
[11] *Forbes* (2019), consultado el 4 de julio de 2019.
[12] Para un análisis de la experiencia estadounidense con el prorrateo de los beneficios corporativos, véase Clausing (2016b).
[13] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019b).

7. GRAVAR A LOS RICOS

[1] Barstow, Craig y Buettner (2018) y Buettner y Craig (2019).
[2] Rawls (1971).

[3] Los economistas se basan primordialmente en el principio utilitarista de maximizar la suma de utilidades entre los individuos en la sociedad. La utilidad individual aumenta con la renta, pero a un ritmo decreciente, de suerte que el impulso a la utilidad que proporciona un dólar extra de ingresos deviene pequeño en extremo a medida que los ingresos van aumentando de manera considerable. Véase Piketty y Saez (2013b).
[4] Ramsey (1927).
[5] Diamond (1998) y Saez (2001).
[6] Véanse Slemrod (1990) y Saez (2004) para una discusión de las respuestas a la elusión fiscal en torno a la Ley de Reforma Tributaria de 1986. Moffitt y Wilhelm (2000) muestran que el incremento en la renta imponible de los individuos con altos ingresos en torno a la reforma tributaria no fue acompañado por un aumento de horas de trabajo.
[7] Para un resumen del análisis teórico, véase Diamond y Saez (2011).
[8] Saez, Slemrod y Giertz (2012) revisan la literatura empírica y muestran que las grandes respuestas conductuales documentadas a los cambios tributarios siempre dimanan de la elusión fiscal. En el caso de los sistemas tributarios con escasas oportunidades de elusión, como el de Dinamarca, las respuestas conductuales a los cambios impositivos son cuantitativamente pequeñas con elasticidades en el rango de 0,2-0,3 para las rentas más altas (Kleven y Schultz, 2014).
[9] La renta media por encima de los 500.000 dólares es de un millón y medio de dólares aproximadamente (Piketty, Saez y Zucman, 2018). Por tanto, los contribuyentes del tramo más alto pagarían el 75% sobre un millón de dólares y un tipo inferior sobre sus primeros 500.000 dólares. Si suponemos que la tasa impositiva sobre sus primeros 500.000 dólares es el tipo impositivo macroeconómico medio del 30%, esto arroja un tipo impositivo total para los contribuyentes del tramo más alto de $(2/3) \times 75 + (1/3) \times 30 = 60\%$.
[10] Kiel y Eisinger (2018) documentan el vaciamiento del presupuesto y de las actividades recaudatorias del IRS desde 2010.
[11] Véase, por ejemplo, Kiel y Eisinger (2019).
[12] Zucman (2015)
[13] En la legislación estadounidense actual, cuando los activos se transfieren a los herederos, su precio de compra se reajusta al precio vigente en el momento de la transferencia. Esta infame laguna, conocida como el «incremento de la base imponible», implica que los individuos pueden eludir los impuestos sobre las ganancias de capital aferrándose a sus activos hasta la muerte. La mayoría de los economistas coinciden en la necesidad de colmar esta laguna crucial.
[14] Zucman (2014).
[15] Los beneficios obtenidos por los accionistas no individuales (como los planes de pensiones y las fundaciones) seguirían estando sujetos al impuesto sobre sociedades. Las ganancias de capital no realizadas estarían sujetas al impuesto progresivo sobre la renta, pero esto no implica que estas ganancias de capital se gravaran dos veces, porque en el sistema integrado que describimos, las ganancias retenidas se considerarían una nueva inversión de los accionistas y, por consiguiente, se incluirían en la base accionarial de estos (como sucede actualmente en Estados Unidos con las corporaciones S). En consecuencia, las ganancias de capital no reflejarían los beneficios retenidos, sino tan solo la pura revalorización de los activos.
[16] Suponemos que la elasticidad de la renta con respecto a uno menos el tipo impositivo marginal es 0,25 para el 1% más rico. Bajo el sistema actual, los individuos pertenecientes al 1% más rico pagan un tipo impositivo medio del 30% y se enfrentan a un tipo impositivo marginal del 35% como promedio. El paso a un tipo impositivo marginal del 75% reduciría los ingresos antes de impuestos del 1% en la cúspide por un factor de $((1 - 0{,}75) / (1 - 0{,}35))0{,}25 = 79\%$. La proporción de la renta del 1% más rico descendería a $2\% \times 79\% = 15{,}8\%$.
[17] Analizamos con más detalle las perspectivas de la tributación progresiva de la riqueza en Estados Unidos en Saez y Zucman (2019b).

[18] En el periodo que abarca desde los años cincuenta hasta los setenta, la concentración de la riqueza se mantuvo a un nivel históricamente bajo en Estados Unidos. Las propuestas de tributación progresiva de la riqueza suelen derivarse del análisis empírico de la creciente concentración de esta. A raíz de su investigación sobre el aumento de la desigualdad de riqueza en Estados Unidos en los años ochenta (Wolff, 1995), Wolff (1996) propuso un impuesto progresivo sobre la riqueza (si bien con tasas moderadas). Más recientemente, Piketty (2014) planteó la implementación de un impuesto progresivo global sobre la riqueza con tipos máximos de entre el 5 y el 10% en respuesta al incremento de la concentración de la riqueza global. Piketty (2019) sugiere tipos impositivos máximos sobre la riqueza de hasta el 90% para los multimilmillonarios, con el fin de financiar una dotación de capital para cada joven adulto.
[19] Rosenthal y Austin (2016).
[20] Meyer y Hume (2015).
[21] Para negocios más pequeños (como las empresas familiares con un único propietario), la manera más simple de proceder es seguir las mejores prácticas internacionales. Suiza ha gravado exitosamente el capital de las pequeñas empresas privadas con un solo propietario empleando fórmulas basadas en el valor contable de los activos y los múltiplos de beneficios de la empresa. En Estados Unidos, el IRS recopila ya datos acerca de los activos y beneficios de las empresas privadas a efectos de los impuestos sobre la renta empresarial y corporativa, por lo que resultaría sencillo aplicar fórmulas similares.

8. MÁS ALLÁ DE LAFFER

[1] Los analistas convierten con frecuencia los tramos fiscales sin otro ajuste que el de la inflación de precios, así que no tienen en cuenta el crecimiento económico. Esto exagera las cargas tributarias del pasado remoto, ya que las rentas reales eran mucho más bajas entonces.
[2] Véase Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Servicio de Impuestos Internos (1962), p. 32.
[3] Madison (1792).
[4] Madison (1795).
[5] Piketty, Saez y Stantcheva (2014) desarrollan un modelo de tributación en esta línea. Consideran que, si los tipos impositivos máximos elevados reducen la extracción de renta por parte de las rentas más altas, entonces los tipos impositivos máximos confiscatorios que van más allá de la tasa de Laffer son deseables. Empleando las pruebas internacionales sobre el sueldo de los altos ejecutivos, demuestran que, en efecto, los tipos impositivos máximos elevados desempeñan un papel relevante en la moderación de la remuneración de esos empleados de élite.
[6] Piketty, Saez y Zucman (2018) presentan los análisis distribucionales nacionales de Estados Unidos y Alvaredo *et al.* (2016) recogen la metodología general. La Oficina del Censo de Estados Unidos y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos también han desarrollado iniciativas en esta dirección para Estados Unidos y los países europeos (Fixler y Johnson, 2014; Zwijnenburg *et al* ., 2017).
[7] Garbinti, Goupille-Lebret y Piketty (2018).
[8] College Board (2019).
[9] Feldstein (2017).
[10] Gates (2013).
[11] Aeppel (2015).
[12] Mouton (2018).
[13] Chetty *et al* . (2017).
[14] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018b).
[15] Véase Estadísticas de Salud de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019c). Case y Deaton (2015) documentan estas tendencias de la mortalidad y muestran que el incremento de la mortalidad en Estados Unidos se concentra en los blancos de mediana edad

sin títulos universitarios. Recogen que este aumento de la mortalidad puede explicarse en parte por las «muertes por desesperación», es decir, las malas perspectivas económicas que conducen a la drogadicción o al alcoholismo y al suicidio.
[16] Saez y Zucman (2019b) ofrecen todos los detalles sobre los cálculos de las estadísticas sobre los impuestos a la riqueza examinadas aquí.

9. UN MUNDO DE POSIBILIDADES

[1] Kuziemko *et al* . (2015) muestran que, en Estados Unidos, el respaldo público a la redistribución en un contexto de alta desigualdad es mucho más débil cuando la confianza en el Gobierno es baja.
[2] Una gran cantidad de trabajos empíricos muestran que el seguro de salud público salva vidas (aunque una cuantificación precisa resulta difícil); véase, p. ej., Card, Dobkin y Maestas (2009).
[3] Véase Estadísticas de Salud de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019c).
[4] Singapur se cita con frecuencia como ejemplo de una economía avanzada con bajos impuestos. La proporción de impuestos en relación con el PIB en Singapur era solo del 13,5% en 2016. Pero esto resulta engañoso, pues Singapur impone enormes aportaciones salariales obligatorias sobre las ganancias de los trabajadores para las prestaciones sanitarias y de jubilación y para gastos en educación, denominadas «Fondo Central de Previsión» (<www.cpf.gov.sg>), que son esencialmente equivalentes a los impuestos sobre las nóminas. Los tipos son muy elevados, con una contribución combinada del empleado y del empleador del 37% de las ganancias para los trabajadores de mediana edad (véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019d, Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias).>), que son esencialmente equivalentes a los impuestos sobre las nóminas. Los tipos son muy elevados, con una contribución combinada del empleado y del empleador del 37% de las ganancias para los trabajadores de mediana edad (véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019d, Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias).
[5] Véanse las estadísticas de la OCDE para el nivel de financiación de la educación pública y privada en relación con el PIB en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estadísticas de Ingresos, 2019e).
[6] Véase Goldin, Katz y Kuziemko (2006) sobre la tasa de graduación universitaria por género y cohorte. Véase Blau, Ferber y Winkler (2014) para un análisis de la brecha de género, y Kleven *et al.* (2019) para los cálculos de las «penalizaciones por hijo» en los distintos países.
[7] Véanse las encuestas de Gallup (Witters, 2019).
[8] Este es el caso de Francia, por ejemplo, con su *contribution sociale généralisée* (véase Landais, Piketty y Saez, 2011).
[9] Véase Ebrill, Keen y Perry (2001) para una historia detallada del IVA.
[10] Los impuestos sobre el volumen de negocios se aplican sobre las ventas brutas que hacen las empresas, con independencia de si estas venden a los consumidores finales o a otras empresas. Algunos estados de Estados Unidos aplican todavía los impuestos sobre el volumen de negocios (véase Watson, 2019).
[11] Martin Luther King empleó la frase «Justicia demorada es justicia denegada» en su «Carta desde la cárcel de Birmingham», enviada desde la prisión en 1963.
[12] Bakija, Cole y Heim (2012).
[13] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Estadísticas de Ingresos (2018c), Tabla 3.14.
[14] Hall y Rabushka (1985) propusieron el «impuesto fijo». Viard y Carroll (2012) presentan una descripción de diversas propuestas de impuestos sobre el consumo. Señalan lúcidamente que es difícil vender a los ciudadanos las opciones de tributos fijos disfrazados de impuestos sobre la renta, porque serían «impuestos sobre la renta» exceptuando los ingresos en concepto de intereses, los

ingresos por dividendos y las ganancias de capital realizadas, es decir, las modalidades de renta que están sobre todo concentradas entre los ricos.

[15] Véase Departamento de Comercio de Estados Unidos, Oficina de Análisis Económicos, Cuentas Nacionales de Ingreso y Producto de Estados Unidos (2019), Tablas 7-14, 7-16 y 7-18. Los ingresos declarados incorrectamente en 2015 ascendieron a 86.200 millones de dólares para los ingresos salariales, 672.000 millones para los ingresos de las empresas no constituidas en sociedades y 367.000 millones para los beneficios corporativos. El total es de 1,125 billones de dólares o el 7,2% de la renta nacional de 2015. Los detalles completos se ofrecen en Saez y Zucman (2019c).

[16] Chetty, Friedman *et al* . (2017) ofrecen un análisis de los estudios universitarios por renta familiar. Muestran que la probabilidad de realizar estudios universitarios a los veintidós años crece de forma lineal con el percentil de ingresos de los padres desde el 32% en la base hasta el 95% en la cima (Apéndice, Figura 1). Los niños más ricos estudian asimismo en mejores colegios que los niños pobres.

CONCLUSIÓN . JUSTICIA FISCAL YA

[1] En las agencias gubernamentales, como la Oficina del Presupuesto del Congreso, el Tesoro de Estados Unidos y el Comité Conjunto sobre Tributación, así como en los laboratorios de ideas como el Centro de Política Fiscal, existen simuladores de impuestos. Estas herramientas captan detalles minuciosos del código tributario, tornando posible simular con precisión los cambios legislativos federales, pero no son accesibles al público. Nuestra herramienta es accesible a todos y se centra en la interacción entre impuestos y desigualdad. La combinación de estos dos enfoques resultaría valiosa y confiamos en contribuir a esta tarea en el futuro.

«Para viajar lejos no hay mejor nave que un libro.»

EMILY DICKINSON

Gracias por tu lectura de este libro.

En **Penguinlibros.club** encontrarás las mejores recomendaciones de lectura.

Únete a nuestra comunidad y viaja con nosotros.

Penguinlibros.club

Penguin Random House Grupo Editorial

Penguinlibros

ÍNDICE

El triunfo de la injusticia
Introducción. Reinventando la democracia fiscal
1. Renta e impuestos en Estados Unidos
2. De Boston a Richmond
3. Cómo triunfa la injusticia
4. Bienvenidos a bermulanda
5. La espiral
6. Cómo detener la espiral
7. Gravar a los ricos
8. Más allá de Laffer
9. Un mundo de posibilidades
Conclusión. Justicia fiscal ya
Agradecimientos
Notas explicativas
Bibliografía
Sobre este libro
Sobre Emmanuel Saez y Gabriel Zucman
Créditos
Notas